وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المركز الجامعي - الدكتور يحي فارس - المدية
معهد العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير

موضوع المذكرة :

الموازنة العامة وآفاق العصرنة
- حالة الجزائر -

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير
تخصص: مالية ومحاسبة

من إعداد الطالب :
حكيم بوجطو

تحت اشراف الأستاذ :
الدكتور : كمال رزيق

لجنة المناقشة:

الدكتور/ بوعلام معوشي................................رئيسا
الدكتور/ كمال رزيق....................................مقررا
الدكتور/ مسعود دراوسي................................عضوا
الدكتور/ حميد بوزيدة....................................عضوا
الدكتور/ الصادق بوشنافة................................عضوا

السنة الجامعية 2007 / 2008

كلمة شكر

(❻◆⛬♌☞ 📖❒❒⬃♐ⴽ⬉⇕♉⸙⸙× 📖❒♌⬃ 📖❒⅄⇕▤⬈❷⧫
☼⸙➔⬃☺◰☜⧫①⸙ ✁ⵙ♏⅄☹☞⸙× 📖❒☼⬃➔◰☺⇕☀💣✿ ⬉⧫✍■❼◎
❒◆⸙⌚✎⸙♏⧫❾· ❒◆📖❒♌⬃ 📖❒⬋▫☞◆✍• ❒◆⬉⧫✍■❼🗐
⌚✿⌚🔒⸙⧫☯♏ ✍⧫❷⬀⬂✿⸙❍⬅ ❒◆📖❒⑩⬃⌘⬁🔒▫♉⸙⸙
⸙❷⧫❑⇕☞■☝⸙⌨◰ ×⸙❼ ⬉⸙⌨⧫♏⑩⸙⸙☒
✁♏⸙⌚❍⌚🔒⸙⧫⬁✓▫ⵙ [1]).

الحمد لله الذي وفقني إلى إتمام هذا العمل، فما كان لشيء أن يجري في ملكه إلا بمشيئته جل شأنه، ولا يسعني وأنا في هذا المقام إلا أن أتقدم بشكري وتقديري وعرفاني وامتناني إلى الأستاذ المشرف الدكتور كمال رز يق ، الذي لم يبخل علي بإرشاداته ونصائحه وتوجيهاته السديدة التي كان لها بليغ الأثر في إنجاز هذا العمل، وكذا صبره وسعة صدره وحرصه الدائم لإتمام هذا العمل في أحسن الظروف، كما أحيي فيه روح التواضع والمعاملة الجيدة، فجزاه الله عني كل خير.

كما أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين وافقوا على مناقشة وإثراء هذا العمل

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والعرفان إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل .

---

[1] -القرآن الكريم، سورة النمل، الآية 19.

إهداء

إلى والديا الكريمين أطال الله في عمرهما.

"وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيرا".

إلى كل إخوتي وأخواتي.

إلى جميع الأهل والأصدقاء كل باسمه.

إلى الزميل المغفور له "إنشاء الله" بلقاسم حمودي الذي فارقنا على حين غرة، وندعوا الله عز وجل أن يتغمده برحمته الواسعة.

أهدي ثمرة عملي هذا.

حكيم بوجطو.

الملخص :

ظهرت موازنة البرامج إلى الوجود في أمريكا منذ الخمسينيات ورغم التطور الكبير الذي حققته من خلال التعديلات الناتجة عن فشل الأساليب المتتالية وخاصة نظام موازنة البرامج والتخطيط، إلا أنها لم تطبق من طرف الدول الأعضاء لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلا في العشريتين الأخيرتين ولكن ظل تسييرها قائما على الوسائل، حيث لم تركز على النتائج إلا في السنوات الأخيرة.

يعتبر البحث عن تحسين أداء الموازنة العامة للدولة أحد الاهتمامات القديمة والتي كانت الدافع إلى ربط مدخلات الموازنة بالأهداف من خلال المقارنة بالنتائج، باستعمال مؤشرات الأداء الدالة، والتي تسمح بقياس فعالية تحقيق الأهداف والكفاءة في تنفيذ عمليات الموازنة.

تشكل المبادئ الأساسية الموجهة من طرف صندوق النقد الدولي في تسيير أنظمة المالية والموازنة، المدرجة ضمن قانون أحسن التطبيقات لإطار شفافية المالية العامة، معظم عناصر عصرنة النظام الموازني. والتي تتضمن بالإضافة إلى عنصر إصلاح هيكل الموازنة (موازنة البرامج على عدة سنوات، إعادة هيكلة النفقات العامة...)، عنصر المعلوماتية الذي يحتل مكانة هامة في جميع مراحل دورة الموازنة، ولا أساس للعصرنة بدونه.

يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الصادر في **01** أوت **2001** في فرنسا تصميما حديثا لإحدى التجارب الكبيرة في عصرنة أنظمة التسيير العام وبالخصوص الموازنة، بالانتقال من موازنة قائمة على منطق الالتزام بالوسائل إلى موازنة موجهة بالنتائج، التزم بعد خمس سنوات من التحضير.

تعد الجزائر كغيرها من الدول النامية التي لم يعرف نظامها الموازني الموروث عن الإستعمار الفرنسي سوى موازنة البنود التي تركز على الالتزام بالوسائل، بالرغم من صدور قانون **17/84** الذي يعد حدثا إصلاحيا هاما في تاريخ النظام المالي للدولة الجزائرية.

تتوجه الجزائر نحو عصرنة نظامها الموازني - بدعم من البنك العالمي- كغيرها من الدول النامية، مواكبة للتغيرات السريعة في ظل انفتاح الاقتصاد على العالم، الذي أصبح قرية صغيرة تحكمه العولمة.

لقد قامت الجزائر بالعديد من الإصلاحات والتعديلات الهامة ضمن أجهزتها وأنظمتها لتسيير عمليات الموازنة، اعتمادا على عدة خبرات دولية كندية وفرنسية في معظم مجالات العصرنة، سواء لتشخيص البيئة أو البحث عن أحسن الإستراتيجيات، حيث تم الانتهاء من الجزء الأول من الإستراتيجية المتبعة في إطار عصرنة أسس وأساليب نظام الموازنة خلال سنة **2006**.

يتضمن الجزء الثاني من الإستراتيجية المتبعة فترة أربع سنوات (**2007-2010**) من التحضير والتجارب، يرافقها التكوين والتدريب، الاتصال... بعد الانتهاء من عصرنة النظام الموازني، الذي يتضمن في مجمله إقرارا لمتطلبات تطبيق كلي لموازنة موجهة بالنتائج في آفاق سنة **2012**.

الفهـــــرس

الفهــــــرس

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

إشكالية الدراسة

في عالم متغير سريع التطور في شتى المجالات، تسعى الحكومات إلى الأخذ بأسـباب التقـدم للاستفادة من إمكانياتها ومواردها المالية المتاحة. وتعد الموازنة العامة للدولة بمثابـة الأداة الأساسـية التي تعكس استراتيجيتها في الاستفادة من هذه الموارد المحدودة، وذلك في ظل ظاهرة تنامي الإنفـاق العام من سنة لأخرى، والتي تكاد تعرفها جل الحكومات على حد سواء.

وقد أدى التزايد الكبير في النشاط الاقتصادي والمالي العام إلى البحث عـن تحسـين الأداءات المالية في مختلف دول العالم، بالرغم من أن هذه الغاية ليست جديدة.

لقد قامت معظم الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصـادية (**م ت ت إ**) خـلال العشريتين الأخيرتين (الثمانينات والتسعينات) بإصلاح أنظمة إدارتها العامة التقليدية في ظـل اتسـاع نطاق خدماتها العامة وتعاظم أزمات سياساتها. حيث أخذت أنظمتها الموازنية الهامش الأكبر ضـمن هذه الإصلاحات، بحثا عن تبني طرق جديدة في تسيير وإعداد الموازنة، توفر لها أداء أفضل وبأقـل التكاليف.

يعتبر البحث عن تحسين أداء الموازنة فكرة لها وجودها مع تغير دور الدولة من الحفاظ على النظام القائم إلى التدخل في النشاط الاقتصادي، وخاصة بعد الأزمة الاقتصـادية العالميـة (1929) . و بالرغم من ظهور الكثير من أشكال الموازنات الحديثة في الولايات المتحدة الأمريكية، عبر العديـد من سنين التحديث التي ظهرت بوجود هذه الأزمة، إلا أن الحكومات بقيت تطبق موازنة قائمة علـى الوسائل، تقيدا بالقواعد القانونية الملزمة، ولم تنتقل إلى تسيير موازناتها من خلال الأهداف، المخرجات أو النتائج، إلا في السنوات القليلة الماضية، بعد أن أصبح العالم قريـة صـغيرة، قانونهـا العولمـة، وأساسها التكتلات الاقتصادية والنقدية وغير ذلك، وأداتها القيادة أو الانقياد إلى ما تصبوا إليه الأمم.

لقد انطلقت العديد من الدول في وضع تعديلات كبيرة على هيكل موازناتها، فمنها مـن يريـد تطبيق نموذج موقفي، ومنها من يريد أن يقوم بالتغييرات الأساسية المتعلقة بالجانب التكنولوجي، ومنها من يتبع في ذلك توصيات إحدى الهيآت الدولية. حيث أن دول (م ت ت إ) في حد ذاتهـا لـم تغيـر أنظمتها بنفس الطريقة، كما أنها لم تنتقل بنفس النهج إلى تسيير الموازنة بمنطق النتائج.

وتعتبر الجزائر كباقي الدول التي تبحث عن مواكبة أنظمـة الموازنـة العصـرية فـي ظـل التبعية إلى مختلف الهيآت الدولية، والبحث عن الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة التـي تشـترط الشفافية والانفتاح الاقتصادي وعصرنة النظم الإدارية والمالية وغيرها. حيث انطلقت الجزائـر فـي الإصلاحات الهيكلية منذ سنوات التسعينات، بحثا عن تفعيل الأداء الحكومي المالي والاقتصادي، وقـد اعتمدت الجزائر مؤخرا كغيرها من الدول عدة إصلاحات توجها لعصـرنة مختلـف أنظمـة الإدارة العامة، ومن أهمها عصرنة النظام الموازني.

وبالنظر للفترة القصيرة التي شغلها تطبيق هذا النهج لتسيير الموازنة العامة وتبنيها من طرف مختلف الدول المتقدمة، واهتمام معظم الدول الأخرى بعصرنة أنظمتها الموازنية لتطبيق هذا الأخير، تثار عدة تساؤلات حول مدى تحقق الأهداف والمبتغيات من وراء ذلك. ولعل التساؤل الأكثر أهمية هو **ما مدى نجاعة أداء الموازنة العامة في ظل العصرنة ؟ وما هي آفاق هذه العصرنة في الجزائر؟**

وتندرج ضمن هذه الإشكالية عدة أسئلة فرعية تتضمن الدراسة الإجابة عليها، أهمها ما يلي:

- ما هي مراحل تطور مفهوم الموازنة العامة للدولة؟
- كيف يمكن عصرنة نظام الموازنة العامة؟ وما هي الأهداف والدوافع والمرتكزات الأساسية لذلك؟
- ما هي مكانة الأداء ضمن تسيير الموازنة بمنطق النتائج في ظل هذه العصرنة؟ وهل حقق تبني الموازنة بمنطق النتائج الأهداف المنشودة؟
- ما هي الأساليب التي تعتمد عليها الجزائر في إصلاح أنظمة الموازنة؟ وما هي دوافع وأهداف هذه العصرنة؟
- ما هي الإستراتيجية التي تعتمدها الجزائر لتحقيق التطبيق النهائي لموازنة عصرية في أفق السنوات المقبلة؟ وما هي أسس الموازنة المقترحة؟

- الفرضيات

أما الفرضيات التي اعتمدت للإجابة عن هذه التساؤلات، فقد ركزنا على أساس فرضية أساسية تتمثل في:

- يعتبر الانتقال من موازنة ترتكز على الوسائل إلى موازنة ترتكز على النتائج من متطلبات تحسين أداء الموازنة العامة، وتتوجه الجزائر نحو اعتماد نموذج موازني موقفي مطبق في إحدى الدول المتقدمة بدعم من إحدى الهيآت الدولية في أفق السنوات القليلة القادمة.

والفرضيات الفرعية التالية:

- يتم عصرنة النظام الموازني بإعادة صياغة الإجراءات الأساسية التي تتضمنها دورة الموازنة العامة للدولة، وتعتبر المعلوماتية من أهم العناصر؛
- ترتكز موازنة النتائج على موازنة البرامج، والتي تتضمن تحديد الأهداف، والمقارنة من خلال النتائج المتوقعة، باستعمال مقاييس ومؤشرات الأداء. والذي يعتبر تركيزا على الأداء في حد ذاته؛

- تطبيق موازنة ترتكز على النتائج يعطي دفعا قويا نحو كفاءة تنفيذ الموازنة العامة وفعالية تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، ويتطلب هذا التطبيق تفويض المسؤولية وإعطاء الحرية اللازمة لتحمل المسؤولية على النتائج المتوقعة؛
- تتوجه الجزائر نحو عصرنة نظامها الموازني في أفق السنوات القليلة القادمة، من خلال تبني نموذج موقفي لدول متقدمة، بدعم من إحدى الهيآت الدولية التي تبحث عن مصلحتها الخاصة.

أسباب اختيار الموضوع

تعود أسباب اختيار الموضوع إلى عدة أسباب، منها ما يتعلق بالموضوع، وأخرى شخصية، يمكن تلخيصها فيما يلي:

- المرحلة الانتقالية التي تمر بها الجزائر نحو عصرنة نظام إدارتها العامة، ومن ضمنها نظام الموازنة العامة؛
- يعتبر الموضوع من الدراسات الجديدة التي تقوم على أساسها الملتقيات الدولية وورشات العمل لمختلف الوزارات في مختلف الدول والتكتلات؛
- قلة الدراسات الأكاديمية التي تناولت الموضوع في هذا المجال؛
- أهمية الموضوع، حيث تمثل الموازنة العامة إحدى أدوات توجيه مسار النشاط الاقتصادي للدولة.
- بالإضافة إلى الأسباب الشخصية التي تتمثل في اعتبار الموضوع من اهتماماتي ضمن مجال البحث في تخصص المالية والمحاسبة.

أهمية الموضوع

تعتبر الموازنة العامة الأداة الأساسية في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والمالية والاجتماعية، في الدول النامية أو المتقدمة على حد سواء.

إن أهمية دراستنا تكمن في أنها توفر نظرة عامة عن أسلوب الانتقال إلى موازنة ترتكز على النتائج، وأدوات العصرنة التي يتطلب تكييفها لتنفيذ سياسات الدولة المالية على أساس المنطق الجديد للموازنة. كما أن اختيارنا لدراسة الموازنة العامة وآفاق العصرنة، يستمد أهميته من قيام مختلف الدول المتقدمة بتطبيق موزانة ترتكز على النتائج في الآونة الأخيرة، ومن الحوار الكبير الذي يدور حاليا حول نجاعة الأداءات في ظل تطبيقها. وأيضا توجه الجزائر نحو عصرنة النظام الموازني بصفة خاصة في هذه الآونة.

أهداف الدراسة

يهدف هذا البحث أساسا إلى محاولة الكشف عن عناصر عصرنة أنظمة الموازنة في العـالم، والأهداف والدوافع التي كانت سببا في الانتقال نحو التوجهات الجديدة لتسيير الموازنة علـى أسـاس النتائج. وكشف كيفية عمل هذه الأخيرة والخطوات التي تمر عبرها، وإظهار الأثر المترتب عن تبنـي توجهات النظام الجديد للموازنة على مستوى كفاءة التنفيذ والفعالية في تحقيق الأهداف المحددة.

كما يهدف أيضا إلى الوقوف على آفاق عصرنة النظام الموازني الجزائري. والوصـول إلـى اقتراح بعض التوصيات المناسبة لحالة الجزائر.

أدوات ومنهج الدراسة

تحقيقا لاختبار صحة الفرضيات، والإجابة النهائية عن الإشكالية، تم الاعتمـاد علـى الدراسـات والأبحاث والكتب والدوريات وورشات العمل التي تمت في مجال موضوع البحث بهدف خدمة البحث بغية توضيح المفاهيم، الأهداف، الدوافع، الأساليب وعناصر عصرنة النظام والانتقـال إلـى موازنـة ترتكز على النتائج ودورها في تحسين أداء الموازنة. وتم استعمال المنهج الوصفي التحليلـي بهـدف تحليل البيانات الرقمية المتوفرة من خلال مختلف إحصائيات وزارات المالية ومختلف المجالس لكـل من أستراليا وفرنسا، بالإضافة إلى تحليل مميزات النظام المالي الجزائري خلال فترة الدراسة للوقوف على نقاط الضعف أو القوة، وما يتعلق بتحليل بعض المؤشرات للوقوف على الفرق بين النتائج المحققة قبل وبعد تطبيق إصلاحات العصرنة والانتقال إلى موازنة ترتكز على النتائج.

الدراسات السابقة

وقد تم تناول الموضوع في العديد من الملتقيات الدولية، أما بالنسبة للأبحاث الجامعية فقد تـم أخذ موضوع الموازنة في العديد من الدراسات، ولكن ترتكز أهمها علـى جانـب عجـز الموازنـة، والتوازن الاقتصادي، ونجد من بين أهم الدراسات التي اختصت حديثا بالموضوع :

- دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في التوازن الاقتصادي (حالة الجزائـر 1990-2004)، أطروحة دكتوراه دولة (غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسـيير، جامعـة الجزائـر، 2006. التي اهتم كثيرا من خلال تناوله للموضوع بتحليل دور الموازنة كأداة أساسـية فـي تحقيـق التوازن الاقتصادي.

- دردوري لحسن، استخدام أدوات السياسة المالية في علاج عجز الموازنة " حالة الجزائر"، رسـالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة،2005. والتي اهتم خلال هذه الدراسة بدور أدوات السياسة المالية التي تتمثل في كل من السياسة الموازنية، الإيرادات العامـة والنفقات العامة في علاج عجز الموازنة لحالة الجزائر.

حدود الدراسة

تختلف الأوضاع الاقتصادية والمالية من دولة إلى أخرى، كما تختلف أيضا أنظمة الموازنة العامة المطبقة من دولة إلى أخرى. بينما التوجه نحو عصرنة التسيير العام بشكل عام، وتطبيق موازنة عصرية ترتكز على النتائج بصفة خاصة قد ظهر للعيان في السنوات القليلة الماضية خلال العشرية السابقة. حيث تقوم معظم الدول النامية، ومنها الجزائر، بكل المجهودات في هذه السنوات، في سبيل عصرنة نظمها بحثا عن تحسين أداء قطاعها العام. وفي ظل هذا أردنا دراسة مدى نجاعة هذه العصرنة في تحسين هذا الأداء. ونظرا لحداثة هذا التوجه، اخترنا ثلاثة تجارب لكل من فرنسا، أستراليا والمغرب، حيث يشترك النظام المالي الفرنسي في عدة جوانب مع النظام المالي الجزائري الموروث عنها، بالإضافة إلى أنها تعتبر من الأنظمة القليلة التي مرت مباشرة من تطبيق موازنة على أساس الوسائل إلى موازنة على أساس النتائج. بينما تعتبر أستراليا من الدول الأوائل في التوجه نحو الانتقال إلى موازنة النتائج بشكل إجمالي (أي تبني النظام ككل)، مما توفر فترة دراسة ملائمة مدتها (9)سنوات للمقارنة مع مختلف نتائج الفترة السابقة. في حين تعتبر التجربة المغربية مثالا للتحضير لتطبيق الموازنة على أساس النتائج، وهي إحدى دول شمال إفريقيا التي تحتوي على خصائص مشتركة مع مختلف أنظمة الموازنة في هذه الدول، كما أنها لا تزال في طريق الإصلاح نحو العصرنة، ولكن تعتبر رائدة في ذلك، حيث عممت في الدورة الحالية العمل بالموازنة المرتكزة على النتائج في جميع الوزارات بعد فترة (5) خمس سنوات من التحضير.

أما فيما يتعلق بالجانب التطبيقي فقد شمل النظام الموازني الجزائري للوقوف على الدوافع والأهداف والأساليب التي تعتمد عليها في العصرنة للانتقال إلى موازنة ترتكز على النتائج، بحثا عن أوجه الضعف في النظام الحالي. وأفق عصرنة النظام الموازني بشكل نهائي، حيث اخترنا فترة الدراسة خلال عشر سنوات 1996-2007 والتي تتضمن المرحلة ما بعد إصلاحات التسعينات، والسنتين الأخيرتين كأول تجربة لتقديم الموازنة في شكلها الجديد.

معوقات الدراسة

فيما يتعلق بالصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة فتتمثل في صعوبة الحصول على البيانات وخاصة الجديدة منها، بالإضافة إلى عدم توحيد المصطلحات في الترجمة من اللغة الفرنسية والإنجليزية إلى اللغة العربية.

محتويات الدراسة

تتضمن هذه الدراسة مقدمة عامة يتبعها ثلاثة فصول، ثم نتائج الدراسة والتوصيات. خصص الفصل الأول والثاني للجزء النظري لموضوع الدراسة وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: مدخل لدراسة الموازنة العامة وقد تطرقنا من خلاله لدراسة الخلفية التاريخية للموازنة العامة من مفاهيم وركائز وأسس تسييرها، ومختلف الأشكال والإتجاهات التي عرفتها الموازنة حتى الآن، والذي ارتبط تطورها عبر مراحل البحث عن كفاءة المدخلات، والفعالية في تحقيق الأهداف.

الفصل الثاني: فعالية تسيير الموازنة العامة في ظل العصرنة وقد تطرقنا من خلاله إلى موضوع عصرنة النظام الموازني بصفة عامة، والذي شمل مفهوم العصرنة بجميع جوانبه من عناصر وأهداف ودوافع ومختلف توجهات تسيير موازنة على أساس النتائج في مختلف دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، لنتحول إلى التركيز على منطق الموازنة الجديد بصفة خاصة، والذي يتمثل في التركيز على النتائج بدل الوسائل، لإظهار المكانة التي يحتلها مفهوم الأداء ضمن هذا النهج لتسيير الموازنة. وانتهينا بتحديد متطلبات الانتقال إلى تطبيق موازنة النتائج وتحديد عوامل النجاح في ذلك، بالإضافة إلى تأكيد نجاعة أداء الموازنة العامة بهذا المنطق من خلال تحليل تجربتي كل من فرنسا وأستراليا.

أما الفصل التطبيقي فقد عالج **آفاق عصرنة الموازنة العامة في الجزائر** بعد دراسة تحليلية للموازنة العامة في الجزائر كمبحث أول تم من خلاله عرض الأحداث التي تضمنتها مختلف المراحل التاريخية للنظام المالي في الجزائر، بالإضافة إلى إظهار خصائص وركائز الموازنة ونقاط القوة والضعف في النظام الحالي. بينما خصص المبحث الثاني لدراسة أساليب الإصلاح المتبعة في الجزائر بغية عصرنة نظامها الموازني، وإظهار مختلف الأهداف والدوافع لهذه الأخيرة، للوقوف في نهاية هذا المبحث على حالة تقدم أعمال الإصلاح المقررة.

أما المبحث الثالث، فقد خصص لمعرفة الإستراتيجية التي تتبناها الجزائر للتطبيق النهائي لعصرنة نظامها الموازني، والانتقال إلى موازنة ترتكز على النتائج بدل منطق الوسائل، بالإضافة إلى معرفة الخطوات والأدوار الرئيسية الجديدة ضمن البناء الجديد لموازنة الجزائر في الأفق القريب.

وفي الأخير اختتمنا الدراسة بعرض ما توصلنا إليه من نتائج مع بعض التوصيات التي نراها مناسبة لتعزيز استراتيجية أعمال الإصلاح والعصرنة.

الفصل الأول:
مدخل لدراسة
الموازنة العامة

الفصل الأول: مدخل لدراسة الموازنة العامة

تعتبر المالية العامة ذات أهمية بالغة في حياة الدولة، لأنها المحرك الأساسي لمختلف نشاطاتها وركيزة من ركائز بعث الاستقرار الاقتصادي الاجتماعي، مما يتطلب الحذر والرشد والفعالية والشفافية عند الإيراد والإنفاق[1]. هذه الأهمية التي أدت إلى تطور علم المالية من " علم الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللازمة، لتغطية نفقاتها العامة، عن طريق توزيع الأعباء المترتبة عن ذلك بين المواطنين "[2] إلى " العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات ورسوم وضرائب وموازنة...لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها "[3].

وكان هذا التطور نتيجة الثورة التي أحدثها المفكر " John Maynard Keynes " ، والذي نادى بتدخل الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي، من خلال استخدام أدوات السياسة المالية، وبـالأحرى عناصر الظاهرة المالية. فلم تعد هذه السياسة محايدة كما كانت عليه، تستخدم لأغراض مالية مجردة، وإنما أصبحت أداة رئيسية للتأثير على مستوى النشاط الاقتصادي.

ومع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي ازداد الاهتمام بالموازنة العامة، تقسيماتها وشكلها، حيث مرت بعدة مراحل. وقد طبقت مختلف الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، عدة سياسات موازنية وأساليب تسيير مختلفة، على فترات متداولة في سبيل تحقيق الأهداف العامة للمجتمع.

وسنتطرق في هذا الفصل إلى مدخل للموازنة العامة والذي سنتناول من خلاله ما يلي:

- ماهية الموازنة العامة: المفاهيم الأساسية للموازنة التقليدية والحديثة وإعطاء مفهوم شامل للموازنة، المبادئ الأساسية للموازنة (القواعد العلمية) وطرق تبويب مدونة الموازنة العامة.
- التعريف بمختلف الخطوات والإجراءات التي تشملها مراحل دورة الموازنة العامة.
- تطور الموازنة العامة الذي من خلاله نتطرق إلى مختلف المراحل ومختلف المميزات التي تخللتها، بالإضافة إلى فكرة التوازن بين كل من الفكر الحديث والفكر التقليدي. ثم إلى إظهار مميزات مختلف أشكال الموازنة العامة المعتمدة في إعدادها.

[1] - اعمر يحياوي، **مساهمة في دراسة المالية العامة – النظرية العامة للتطورات الراهنة-** ، دار هومة لنشر والطباعة، الجزائر، 2003، ص:5 .
[2] - صالح الرويلي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص: 10.
[3] -حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش ، **المالية العامة**، دار الخلود، بيروت، 1995، ص: 13.

المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة

لم تقم الموازنة على أساس مفهومها العلمي الراهن إلا بعد أن انتظام المجتمع بشكله الحديث في شكل دولة تقوم على رأسها حكومة تدير شؤونها العادية، من خلال صرف مجموعة النفقات، البحـث عن الإيرادات والعمل على الموازنة.

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة

يشير الكثير من الباحثين إلى أن يوسف عليه السلام كان يـنظم بـين الإيـرادات والنفقـات الاستهلاكية والنفقات الموجهة إلى خدمة الأرض، للاستفادة من سنوات الرخاء والوفرة عـن طريـق الموازنة.

ويعتقد الكثير من المفكرين أن الرومان هم أول من اضطروا إلى تنظيم إيرادات الدولة ونفقاتها في إطار الموازنة العامة، نظرا لاتساع رقعة الإمبراطورية، حيث كانت توضع لمدة خمس سنوات.

أولا- نشأة الموازنة العامة

ترجع نشأة نظام الموازنة في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر(**17**) عندما قامت في انجلترا ثورة عام 1688م[1]. ثم انتشر نظام الموازنة في بلدان العالم، ومن بينها فرنسا، التي كان لها الفضل في تحسين عدة جوانب هامة، حيث اجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية في سنة **1789**م وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها السلطة التشريعية على الحكومة، وقرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب، ثم امتدت إلى ضرورة رقابة إنفاق المال العام.

إن وضع الموازنة العامة على أسسها الحديثة مر بعدة مراحل متتالية[2]:

- تم في المرحلة الأولى، تقرير حق ممثلي الشعب بالإذن للملك في جباية الضرائب من الشعب (الملك شارل الأول سنة 1928)؛
- تم في المرحلة الثانية، تقرير حق ممثلي الشعب في الموافقة على فرض الضـرائب، فكـانوا يتعرضون لمناقشة الأوجه التي تنفق فيها حصيلة الضرائب؛
- أما في المرحلة الثالثة، فأصبح البرلمان يعتمد الإيرادات العامة والنفقات العامة، بالإضافة إلى الاعتماد الدوري. وفي هذا الزمن ظهر الشكل العلمي والأكاديمي للموازنة العامة.

---

1 - [illegible]، **المالية العامة**, [illegible] المطبوعات الجامعية، [illegible]، 2005، ص : 67.

2 - [illegible]، **الموازنة العامة للدولة** [illegible]، [illegible]، [illegible] الجامعية [illegible]، ص : 17.

ثانيا- تعريف الموازنة العامة

تختلف تعاريف الموازنة من دولة إلى أخرى، ويبقى التركيز دائما على مضمونها من نفقـات وإيرادات. وتعني كلمة موازنة في اللغة العربية عدة معاني منها المقابلة، المساواة والكيل بين شـيئين متقابلين، وهي مشتقة من كلمة ميزان والذي يعني العدل والمقدار.

واستخدم لفظ الموازنة لأول مرة في بريطانيا ويقصد به الحقيبة التي يحمل فيها وزير الخزانة بيان الحكومة من موارد الدولة وحاجاتها إلى البرلمان. ثم استخدم بعد ذلك للإشـارة إلـى مجموعـة الوثائق التي تحتويها حقيبة وزير الخزانة. أي الخطة المالية للحكومة وهو بصدد تقـديمها للبرلمـان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية[1].

ولقد تم إعطاء عدة تعاريف للموازنة يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

1-التعاريف التقليدية:

- الموازنة العامة هي بيان تقديري لنفقات الحكومة وإيراداتها خلال فترة قادمة محددة من الـزمن، وإجازة هذا البيان من السلطة التشريعية[2].
- الموازنة وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية متصلة[3].

بناء على هذه المفاهيم التقليدية للموازنة العامة، نجد أنها تشترك في تحديد مختلف العناصـر المادية التي تقوم عليها الموازنة.

2-التعاريف الحديثة: وهذه التعاريف تتماشى وتغير الدور الحـديث للدولـة-التـدخل فـي النشـاط الاقتصادي- ومن بينها نجد:

- الميزانية هي الإجراء الذي من خلاله يتوقع ويرخص كل من إيرادات ونفقات الهيئات العامة[4].
- يعرفها المفكر باسل في كتابه ميزانية الدولة على أنها «عبارة عن أداة من خلالها تقوم الحكومـة باقتطاع وتوزيع جزء من الثروة المنشأة بغية تحقيق سياستها الاقتصادية والاجتماعية».
- الموازنة العامة أنها برنامج مالي لسنة مالية قادمة، تستطيع من خلاله الدولـة القيـام بوظائفهـا وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية...[5]

---

[1]- jesse buickhead, **Government budgeting**, Jhon Wiley new York, 1963, p: 2.

[2] - [illegible]، **اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق**، [illegible]، 1992، [illegible]: 117.

[3] - حسن عواضة، **المالية العامة- الموازنة، النفقات والواردات الحكومية** -، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص: 75.

[4]- François deruel, jacques buisson, **finances publics budgets et pouvoir financier**, 13 édition, Dalloz, Paris, France, 2001, p : 47.

[5] -أعاد حمود القيسي، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، ط 3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص: 89.

مما سبق يمكن إعطاء **تعريف شامل للموازنة العامة** والذي يتمثـل حسـب Delbz Louis بأنها: « وثيقة محاسبية وقانونيـة وماليـة وسياسـية تعبـرعن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامـة لفتـرة مقبلة، والتي تعبر في صورة أرقـام عـن النشـاط الإيـرادي والاقتصادي والاجتماعي للدولة »[1].

إن الموازنة العامة للدولة هي خطة مالية يتم على أساسها اتخاذ القرارات الخاصـة بالنفقـات العامة للدولة وإيراداتها لفترة لاحقة. أي أنها برنامجا يتضمن السياسات المالية والأهداف الاقتصـادية والاجتماعية...التي تسعى الدولة لتحقيقها. ويمكن تلخيص أهم العناصر التـي يعتمـد عليهـا مفهـوم الموازنة العامة فيما يلي:

-الموازنة العامة توقع: تعتبر الموازنة تقديراً وتوقعاً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية لاحقة تقدر عادة بسنة واحدة. وتشكل دقة التقديرات عاملا مهما في كسب أعمال الحكومة ثقة المجتمع والسلطة التشريعية[2].

-الموازنة العامة إجازة: تعد الموازنة العامة بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة، غير أنها لا تكتسب هذه الصفة إلا بعد اعتمادها (الموافقة على توقعات الحكومة) من السلطة التشريعية المختصة[3].

-الموازنة العامة أداة توجيه: تعتبر الموازنة العامة بمثابة أداة توجيه للسياسات العامة للدولة قصد تحقيق ما تشتد إليه من أهداف.

وأخيرا، يمكن القول أن الموازنة العامة للدولة أصبحت تشكل أحد الأدوات الهامة في التخطيط والرقابة والتنبؤ بنشاط الدولة، حيث لم تعد انعكاسا للظروف الاقتصـادية والاجتماعيـة...، بـل أداة تخطيط للمستقبل، ذات فعالية للتأثير على هذه الظروف في الاتجاهات المرغوبـة، وتحقيـق أهـداف المجتمع.

ثالثا- التمييز بين الموازنة العامة للدولة والمصطلحات الأخرى المتداخلة معها

تتشابه الموازنة مع عدة وثائق مختلفة في بعض عناصرها، ولكنها تتميز عنها في العديد مـن الجوانب، ولا يتم تعريف مفهوم الموازنة إلا بإظهار أوجه الاختلاف.

1- الموازنة العامة للدولة والموازنة النقدية: تعرف الموازنة النقدية، بأنها: "بيان يتضمن تقديراً لموارد المجتمع من النقد الأجنبي، وأوجه استخدامات هذه الموارد، خلال فترة مقبلة، غالباً ما تكون سنة". لذا، تتفق الموازنة العامة والموازنة النقدية في أن كلتيهما تتضمن تقديرات، وليس أرقاماً فعلية.

[1] - Delbz Louis, **éléments de finance publique**, pedone paris, 1955, P:13.

[2] - عبد الله الشيخ، محمود الطاهر، **مقدمة في اقتصاديات المالية العامة**، ط1، مطابع جامعة الملك سعود، 1992، ص: 406.

[3] - سعيد عبد العزيز عثمان، **مقدمة في الاقتصاد العام -مالية عامة (مدخل تحليلي)**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص: 558 .

وعلى الرغم من ذلك، فهناك اختلافات بينهما، أهمها أن أرقام الموازنة العامة تكون بالعملة المحلية، بينما تكون أرقام الموازنة النقدية بالعملة الأجنبية. وتختص الموازنة العامة بالنشاط الحكومي فقط (حكومة مركزية، حكم محلي، هيئات عامة، قطاع عام)، بينما تختص الموازنة النقدية بالنشاط الحكومي، ونشاط القطاع الخاص.

2- الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي للدولة: يُعرّف الحساب الختامي بأنه: " بيان بما تم صرفه فعلا من النفقات العامة، وما تم تحصيله فعلا من الإيرادات العامة، خلال فترة مالية منتهية"[1]. لذا، فإن الاختلاف الأساسي يتمثل في أن الموازنة العامة تتضمن أرقاماً تقديرية، بينما يتضمن الحساب الختامي أرقاماً حقيقية فعلية. ويلاحظ أن لكل موازنة عامة حساباً ختامياً، يصدر عن الفترة نفسها، التي تكون قد نُفّذت فيها الموازنة العامة. وبمقارنة أرقام الموازنة العامة، بأرقام الحساب الختامي، يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الموازنة العامة، ومطابقتها للواقع .

3-الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد الوطني: تعرّف موازنة الاقتصاد الوطني، بأنها: "بيان يتضمن تقديرات عن النشاط الاقتصادي (الناتج الوطني، الاستهلاك، الاستثمار، الصادرات،...)، خلال فترة مالية مقبلة، غالباً ما تكون سنة "[2].

تتفق الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد الوطني في أن كلتيهما يتضمن أرقاماً تقديرية. أمّا وجه الاختلاف بينهما، فهو أن موازنة الاقتصاد الوطني أكثر شمولاً، لما تتضمنه من أرقام وبيانات. فضلاً عن أنها لا تحتاج إلى اعتماد السلطة التشريعية، خلافاً للموازنة العامة للدولة. وتعد البيانات التي تتضمنها موازنة الاقتصاد الوطني ضرورية لرسم السياسة المالية، التي تنطوي عليها الموازنة العامة.

4-الموازنة العامة للدولة والحسابات الوطنية: تُعرّف الحسابات الوطنية، بأنها: "الدراسة الكمية للنشاط الاقتصادي الكلي للمجتمع خلال فترة انقضت من الزمن، غالبا ما تكون سنة"[3].

وهكذا، يتبين أن أرقام الموازنة العامة تكون تقديرية، بينما أرقام الحسابات الوطنية حقيقية فعلية، فضلاً عن أنها أكثر شمولاً من بيانات الموازنة العامة. ولاشك أن بيانات الحسابات الوطنية تُفيد كثيراً عند رسم السياسة المالية التي تنطوي عليها الموازنة العامة .

5- الموازنة العامة للدولة والخطة الشاملة: يقصد بالخطة الشاملة، الخطة قصيرة الأجل وهي "برنامج يوضح الأهداف، التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، ووسائل تحقيق هذه الأهداف، عن فترة مالية مقبلة، غالباً ما تكون سنة". ومعنى هذا أن الخطة أكثر شمولاً، إذ تتضمن الأهداف التفصيلية في مجالات، الإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار والتصدير والاستيراد والتوظيف،...إلخ، فضلاً عن

[1]-زينب حسين عوض الله، **أساسيات المالية العامة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص: 252.
[2]- عبد الهادي النجار، **اقتصاديات النشاط الحكومي**، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1982، ص:377.
[3]- زينب حسين عوض الله، مرجع سابق، ص: 250.

وسائل تحقيق هذه الأهداف. ويلاحظ أن الاتجاه الحديث في المالية العامة وتوزيع السلطات، يقتضي عرض الخطة على السلطة التشريعية لاعتمادها، شأنها في ذلك شأن الموازنة العامة للدولة .

رابعا- طبيعة الموازنة العامة للدولة

لا يكتمل التعرف على الموازنة العامة للدولة بالاقتصار على تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها، فالموازنة عمل إداري له محتوى مالي يتم اعتماده بالقانون الذي تصدره السلطة التشريعية. ولهذا فإنه يجدر الإشارة إلى طبيعة الموازنة من عدة نواحي:

1-الطبيعة المالية للموازنة العامة: تحتوي الموازنة على نحو ما يظهره لنا تعريفها المتقدم على عمل تقديري يتعلق بفترة مستقبلية لكمية النفقات والإيرادات العامة. فهي وثيقة مالية تمثل الإطار الذي يوضح اختيارات الحكومة لأهدافها مع وسائل الوصول إليها.

2-الطبيعة القانونية للموازنة العامة: تكتسب الموازنة العامة الصفة القانونية من القانون الذي يجيز هذا الجدول المحاسبي ويجعله ملزما. ويتمثل هذا القانون في "قانون اعتماد الموازنة".

3- الطبيعة السياسية للموازنة العامة: للموازنة معنى وآثار ومقاصد يمكن حصرها بما يلي[1]:

- تعتبر الموازنة وسيلة برلمانية تستخدمها السلطة التشريعية لنقد واختيار عمل السلطة التنفيذية؛
- تعتبر الموازنة وسيلة ضغط تستخدمها السلطة التشريعية لحمل الحكومة بإتباع برنامج سياسي ومالي معين وصولا لتحقيق بعض الأهداف؛
- تعتبر الموازنة وسيلة يستفاد منها الاعتماد وإقرار تشريعات أخرى.

خامسا-أهمية الموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة المرآة الصادقة والعاكسة لسياسة النظام القائم. كما أن تطور وظائفها جعلها تحضى بأهمية متزايدة ذات أبعاد اقتصادية، اجتماعية وسياسية في جميع الدول.

1-الأهمية السياسية للموازنة العامة: لقد أصبحت للموازنة أهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية. حيث تعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى. عن طريق تعديل الاعتمادات أو رفضها وإخضاعها للرقابة الدائمة، كما تعني الموازنة أيضا السلطة السياسية التي ارتضاها الشعب لنفسه.

---

[1] ـ أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص ص: 91-93.

2- الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة: لقد أصبحت الموازنة العامة في المالية الحديثة أهـم وثيقـة اقتصادية تملكها الدولة، لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في تخصيص المـوارد العامة على مستوى التوظيف والنمو والاستقرار الاقتصاديين، وتوزيعها داخل الاقتصاد.

ومن الواضح أن ترشيد اختيارات الموازنة العامة هو العامل الفعال في تحقيق هذه الأهـداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة. ولهذا أصبحت الموازنة العامة الأداة الرئيسـية للتـدخل فـي الحياة الاقتصادية في مختلف الدول.

3-الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة: تستخدم الموازنة العامة كأداة لتحقيق أغرض اجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد...معتمدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول ثم إعاناتها إلى الأفراد في المقام الثاني. كما أن بعض النفقات العامة تكون له آثارا توزيعية على الدخل الحقيقي مثالها النفقات العامة على الخدمات التعليمية والصحية.

4-الأهمية المحاسبية للموازنة: تعتمد السلطة التنفيذية على النظم والأساليب المحاسبية خلال مرحلتي إعداد وتنفيذ الموازنة. وتظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة -إمساك حسابات الإيرادات والنفقات...- في مراحلها المتعددة لا سيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الموازنة.[1]

المطلب الثاني:المبادئ الأساسية لإعداد الموازنة العامة

يرى الفكر المالي التقليدي ضرورة قيام الموازنة على عدة أسس، حفاظا على السياسة المالية للدولة من جهة، وتطبيق الرقابة والمتابعة من جهة أخرى، وبالرغم من أن هذه القواعد الكبرى تشكل الإطار القانوني الذي تصب فيه الموازنة إلا أنها بدأت تفقد الكثير من أهميتها، ومن ضرورة احترامها، خصوصا بعد الحرب العالمية الأولى وتزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية.

أولا- قاعدة سنوية الموازنة العامة

تعد انجلترا من أوائل الدول التي طبقت هذا المبدأ خلال القـرن 17م، وتـنص العديـد مـن الدساتير والقوانين المالية في مختلف الدول على سنوية الموازنة العامة، حتى أصبحت إحدى القواعـد الأساسية عند إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة[2].

ويقصد بسنوية الموازنة[3] " أن يتم توقع وإجازة نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل عـام بواسطة اعتماد سنوي من طرف السلطة التشريعية". والتزام الحكومة بإنفاق مبالغ النفقات وتحصـيل الإيرادات المدرجة في الموازنة خلال السنة المالية المعنية بالإجازة.

---

[1] - دراوسي مسعود، **السياسة المالية ودورها في التوازن الاقتصادي**، أطروحة دكتوراه دولة (غير منشورة) ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص ص: 137- 139.
[2] - سعيد عثمان عبد العزيز، مرجع سابق، ص: 568.
[3] - عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1992، ص: 282 .

وترجع المبررات الأساسية لسنوية الموازنة العامة أنها:

- تكفل دوام رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية؛
- تتماشى مع مجموعة الاعتبارات المالية للمشروعات الخاصة ومختلف المرافق العامة والخاصة؛
- مدة سنة ليست بالقصيرة تؤدي إلى الاستعجال وليست بالطويلة تؤدي إلى الإهمال.

كما أن التمسك بمبدأ سنوية الموازنة لا يعني ضرورة التمسك بتاريخ معين لبداية ونهاية السنة المالية تلتزم به كافة الدول، ولكن المستقر عليه أن تغطي الموازنة اثنتي عشر شهرا. وتختلف بداية السنة المالية ونهايتها باختلاف الدول، في البعض تتطابق السنة المالية مع السنة الميلادية مثل الجزائر، فرنسا، بلجيكا... وفي الولايات المتحدة الأمريكية تبدأ في 01 أكتوبر، ومنها ما يعتمد السنة الهجرية مثل السعودية.

وقد ظهرت استثناءات لهذا المبدأ أهمها:

- الموازنات الشهرية: لقد طبقت الجزائر هذه الموازنة بعد إعادة سيادتها لمدة ربع سنة في قانون المالية لسنة 1962.بتقديرات بلغت 702 مليونا و 64 ألفا من الفرنكات[1].

- الإعتمادات الإضافية: هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا إلى الموازنة المعتمدة سابقا ويطلق عليها في الجزائر الاعتمادات التكميلية؛

- موازنة الدورة الاقتصادية: وتهدف إلى التأثير في الحالة الاقتصادية؛ حيث تناسب الدول صغيرة الحجم. وتعد السويد الدولة الوحيدة التي طبقت موازنة الدورة سنة 1937[2] ؛

- اعتمادات الدفع: اعتمادات المشاريع التي تتجاوز مدتها السنة المالية، وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الاعتمادات، والتي تسمى باعتمادات الدفع(برامج التجهيز في الجزائر).

ثانيا- قاعدة وحدة الموازنة العامة

تقتضي قاعدة الوحدة أن تدرج جميع نفقات وموارد مختلف الوحدات التابعة للجهاز التنفيذي للدولة في موازنة واحدة، الأمر الذي يساعد على معرفة الظروف الاقتصادية والمالية التي تمر بها الدولة، فضلاً عن سهولة ممارسة الرقابة السياسية والشعبية خلال مراحل تنفيذ الموازنة. وتعتبر وحدة الموازنة نتيجة طبيعية لوحدة الجهاز المركزي للحكومة ووحدة الموارد التي يستعين بها لتأدية مهمته، فالحكومة تمثل وحدة متكاملة الوظائف التي تقوم بها أقسامها المختلفة[3].

[1]- زغدود علي، مرجع سابق، ص: 83.
[2] - سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص: 575.
[3] - دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص: 140.

بالرغم من الفوائد السابقة لقاعدة وحدة الموازنة إلا أنه حديثا أصبحت هناك استثناءات كثيرة تتطلب الخروج عن قاعدة الوحدة تلخص أهمها فيما يلي:

-الموازنات المستقلة: وهي موازنات منفصلة عن الموازنة العامة، تعود إلى مؤسسات مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية؛

-الموازنات الاستثنائية: وهي موازنات منفصلة عن الموازنة العامة وتتضمن نفقات وإيرادات استثنائية لمشاريع إنمائية عامة؛

- الموازنات الملحقة: هي عبارة عن موازنة المرفق العام ذات الطابع الصناعي والتجاري وذلك بغرض إدارة أمواله الذاتية بتطبيق أحدث الأساليب الإدارية بشكل منفصل عن موازنة الدولة[1]، وترتبط الموازنة الملحقة ارتباطا وثيقا بالموازنة العامة بموجب لعبة الدعم والتصفية[2] ؛

- حسابات الخزينة الخاصة (حركة النقود): وتشمل هذه الحسابات على جميع العمليات المالية المترتبة عن خروج أو دخول الأموال إلى الخزينة العامة بصورة غير نهائية. و يتم محاسبتها بشكل منفصل حتى تكون الموازنة العامة أكثر وضوحا*. ويشكل هذا الاستثناء وسيلة فنية تؤدي إلى إظهار المركز المالي على حقيقته دون المساس بقاعدة الوحدة.

ثالثا- قاعدة شمولية الموازنة العامة

يراد بهذه القاعدة أن تشمل وثيقة الموازنة العامة كافة تقديرات النفقات والإيرادات - جميع أوجه النشاط للحكومة- دون إجراء مقاصة بينهما. ويبرر هذا الالتزام لاعتبارات سياسية ومالية[3].

وتسمح هذه القاعدة برؤية واضحة وإجمالية تظهر كافة تقديرات النفقات والإيرادات، التي تؤدي إلى تسهيل عملية رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وإحكامها، ومحاربة جميع أوجه الإسراف الحكومي في الإنفاق. ولتحقيق أهداف هذا المبدأ على الحكومة إتباع قاعدتان فرعيتان في إعداد و تحضير الموازنة العامة وهما:

- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات؛
- قاعدة تخصيص الاعتمادات.

---

[1] ـ فوزت فرحات، **المالية العامة: الاقتصاد المالي (دراسة التشريع المال اللبناني) مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية**، منشورات الحلبي الحقوقية، 2001، ص: 104.

[2] - بساعد علي، **المالية العمومية**، المعهد الوطني للمالية ،القليعة، 1992، ص: 281.

* في الجزائر، يصنف قانون(17/84) المتعلق بقوانين المالية الحسابات الخاصة بالخزينة إلى الأصناف الخمسة التالية: (الحسابات التجارية ، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية) .

[3] - عبد ٳ الشيم، محمود الطاهر، مرجع سابق، ص: 414.

وهذا ما تضمنته المادة (08) من قانون (17/84) المتعلق بقوانين المالية في الجزائر " لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز".

رغم أهمية هذه القاعدة إلا أن متطلبات تحسين التسيير والاتساق مع خصوصيات بعض المرافق العامة وبعض العمليات المالية للدولة أدى إلى ظهور عدة استثناءات أهمها:

-الأرصدة المودعة: يقصد بها تلك الأرصدة التي تخصص لمواجهة بعض النفقات ذات النفع العام من طرف الأفراد، فيتم توظيفها وفق لإرادة المانح*.

-إرجاء إعادة الاعتماد: يسمح هذا الإجراء للإدارة في حالة حيازة منقول لوقت محـدد ببيعـه وإدراج المبلغ ضمن الاعتماد الذي بموجبه تم الشراء، وهذا تشجيعا للمصالح الإدارية على صيانة عتادها مادام الثمن يعود إليها، ولا يدرج مع باقي الإيرادات.

رابعا-قاعدة توازن الموازنة العامة

يعد هذا المبدأ أحد مرتكزات النظرية التقليدية، وهي التوازن الكمي للموازنة، ويقصد بـه أن تكون النفقات العامة للدولة في حدود إيراداتها بشكل مطلق. أي أن وثيقة الموازنة العامـة يجـب أن تكون متوازنة، وكذلك الميزانية التي تظهر الواقع الفعلي لإيرادات ونفقات السنة االمنصرمة يجـب أن تكون متوازنة هي الأخرى بغض النظر عن الظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد المعنية[1]. وهـذا للرغبة في تفادي مخاطر العجز في الموازنة وما قد يترتب على تغطيته من أثر تضخمي أو فائض لا تستطيع الدولة التصرف به من جهة أخرى. إلا أن هذا المبدأ فقد الكثير من مميزاته نظرا لأن النظرية الحديثة في المالية العامة[2] لم تعد تنظر إلى العجز في الموازنة أنه كارثة مالية محققة وذلك في ضـوء التطورات المالية الاقتصادية التي تميز القرن الحالي، ولكن ليس معنى ذلك أن الفكر المـالي يسـتبعد فكرة التوازن ، ويميل إلى أوسع من ذلك من خلال التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى هـذا إلـى عجز مؤقت في الموازنة. وهذا ما يطلق علية بنظرية العجز المنظم.

خمسا: قاعدة التخصيص

وتقتضي هذه القاعدة ضرورة توجيه الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية نحو مجـالات محددة، ذلك أن المسيرين لا يمكنهم استعمال الاعتمادات حسب رغباتهم، بل يتعين احترام توزيعهـا، فكلما كان التخصيص في الاعتمادات مطبق بعناية، كلما كانت مراقبة الجهة المانحة للترخيص ممكنـة

* يعتبر تسيير ومحاسبة هذه الأرصدة معقد، كما أن الإعلام بشأنها وتقديم كشوف عنها للرقابة البرلمانية لا يتم إلا بمناسبة قانون ضبط الميزانية.

1 - عصام بشور، **توازن الموازنة العامة**، مطبعة جامعة دمشق، 1983، ص: 184.

2 - سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص ص: 303-304.

وفعالة. كما تقتضي أيضا عدم تجاوز مبالغ هذه الاعتمادات. وقد فقدت هذه القاعدة الكثير من أهميتها في ظل الموازنة الحديثة(الموازنة القائمة على النتائج التي تمثل هذه الدراسة)

وتعرف قاعدة التخصيص عدة استثناءات تتضمن أهمها ما يلي[1]:

-النقل: ويعتبر أخطر إجراء يمس تخصيص الاعتمادات، يؤدي إلى تغيير في طبيعة النفقة ضمن موازنة نفس الوزارة خلال السنة المالية، لهذا لا يمكن النقل إلا ضمن حدود الاعتمادات المفتوحة في الموازنة في إطار الشروط الذي يتضمنها القانون.

-التحويل: ويغير التحويل من المصلحة المكلفة بالإنجاز دون تغيير في طبيعة النفقة، وتشكل استثناءا شكليا عن قاعدة التخصيص. أما بخصوص التحويل من الأعباء المشتركة نحو الدوائر الوزارية، فمن شأنه الانحراف عن مضمون الرخصة التشريعية.

-الإعتمادات الإجمالية : وتعتبر استثناء ثالث يورده الفقه المالي، وتتعلق بتلك الاعتمادات التي يتعذر توزيعها على فصول أثناء التصويت عليها كالأعباء المشتركة.

-الأرصدة السرية: تعتبر أموال عمومية غير خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ولا لقواعد الموازنة،وتوجه هذه الأرصدة لنفقات محاربة التجسس، تمويل الأحزاب وبعض المجالات الدبلوماسية...

المطلب الثالث: تبويب الموازنة العامة

إن دراسة وتحليل البرامج والمشاريع المعدة على مستوى الوحدات الحكومية المختلفة، تتطلب تبويب بنود الموازنة العامة بطريقة تسهل من صياغة هذه المشاريع. هذه الصياغة التي توضح للسلطة التشريعية القرارات التي اتخذت بشأن مختلف البرامج (الاعتمادات) والتغيرات التي طرأت عليها من عام لآخر، وتبين الأسباب التي دعت لذلك ووسائل التمويل المقترحة لهذه البرامج والمشاريع.

ويعتبر التبويب أحد المراحل الهامة في المحاسبة، إذ يتم فيها فرز البيانات المتعلقة بحساب معين أو نشاط معين على حدة. ويظهر تبويب الموازنة العامة على شكل شعب أو على شكل فصول ثم تقسيمها إلى مجموعات رئيسية وفرعية. ويشترط في التبويب بصفة عامة ما يلي[2]:

- أن يكون ملائما لطبيعة النشاط؛
- أن يكون محققا لأغراض الرقابة؛
- أن يكون ممهدا لمراحل التخليص وعرض النتائج ودراستها.

[1]- بساعد على، مرجع سابق، ص: 50-52.
[2]- محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، **مبادئ المالية العامة**، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص: 168.

وتوجد عدة تبويبات في جانب النفقات وجانب الإيرادات. وقبل معاينة مختلف التبويبات نتطرق إلى بيان أهداف تبويب الموازنة العامة.

أولا- أهداف تبويب الموازنة العامة

يمكن أن نلخص هذه الأهداف في ما يلي[1]:

-يساعد في إعداد تقديرات السنة القادمة، وذلك بتسهيل الحصول على المعلومات التي يمكن استخدامها في تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة عن فترة مالية مستقبلية؛
-يساعد في عملية الرقابة على تحصيل الإيرادات؛
-المساعدة في إعداد الحسابات الختامية للدولة؛
-الحصول على المعلومات الإحصائية ويمكن عن طريقها تحليل الآثار الاقتصادية لسياسة التحصيل والإنفاق العام، وللمقارنة مع السنوات السابقة.

ثانيا- تبويب نفقات الموازنة العامة

تعتبر الموازنة غير المبوبة وثيقة قاصرة عن أداء وظيفتها الرقابية والإدارية والتخطيطية، ويتعذر على المشرفين اعتمادها وتنفيذها وتحليل الأرقام الواردة بها لخدمة أهداف السياسة العامة.

وتعرف النفقة العامة على أنها "مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام"[2]. وتوجد عدة أسس يقوم عليها تبويب نفقات الموازنة العامة، وفيما يلي أهمها[3]:

1-التبويب الإداري: يقوم هذا التبويب على أساس توزيع المخصصات على الوحدات التنظيمية، داخل التقسيم الوظيفي لمهام الدولة - الوزارات والدوائر الحكومية- فتقدر لكل وحدة تنظيمية المخصصات التي تخصها، وباعتماد الموازنة على هذا الأساس تتحدد مسؤولية كل وحدة بالصرف في حدود مخصصاتها وعدم تجاوزها فتتحقق بذلك رقابة الموازنة العامة.

2- التبويب النوعي: يقوم هذا التبويب وفقا لطبيعة النفقة كمخصصات الرواتب ومخصصات النفقات الجارية ومخصصات المشروعات الاستثمارية... ومن مميزات هذا التبويب أنه يمكن من التعرف على نفقات الدولة طبقا لطبيعتها. ويحتاج هذا التبويب إلى أن يكون مسبوقا بالتبويب الإداري، إذ لا توجد أهمية كبرى في استخدام التبويب النوعي من دون التبويب الإداري. بينما يمكن الاكتفاء بالتبويب الإداري دون الآخر[4].

---

[1]- إبراهيم علي عبدالله ، أنور العجارمة، **مبادئ المالية العامة**، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع ، ص: 39.
[2] - علي لطفي، **المالية العامة – دراسة تحليلية**- ، مكتبة عين شمس، مصر، 1995، ص: 182

[3]- إبراهيم علي عبدالله ، أنور العجارمة، مرجع سابق، ص: 40.
[4]- فوزي عطوي، **المالية العامة –النظم الضريبية وموازنة الدولة-** منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص: 383.

3- التبويب الوظيفي: ويستخدم هذا التبويب لمواجهة احتياجات رسم السياسة العامة، حيـث يتطلـب الأمر تقسيم النفقات تقسيما أشمل وفق الغرض من الاستخدام، فيتضمن هذا التقسيم جميع النفقات التـي تدرج بالموازنة العامة لغرض معين، مع عدم قصرها على وحدة تنظيمية معينة، ومثال ذلك الإنفـاق على التعليم والصحة والأمن والزراعة بغض النظر عن الجهة التي تتولى القيام بهذه المهام. ويسـاعد هذا التقسيم التعرف على أوجه الإنفاق العام ويسهل عملية المقارنة من سنة لأخرى. ومن الانتقـادات الموجهة للتبويب بناء على هذا الأساس ما يلي:

- إن نفقة الوظيفة الواحدة قد تكون موزعة على عدد من الوحدات الإدارية مما قد يضعف من فاعلية الرقابة على تتبع النفقات؛
- يلزم هذا التبويب وقت وجهد أطول لكي يمكن تجميع بنود معينة تحت وظيفة معينة.

5- التبويب وفقا للأساس المحاسبي: وفقا لهذا الأساس يتم تبويب النفقة العامة إلى نفقة جارية ونفقـة رأسمالية، ويمتاز هذا التبويب بأنه يوضح فائض أو عجز العمليات الجارية والرأسمالية على حـدة. إذ أن الإيرادات الجارية تمول النفقات الجارية كما تمول الإيرادات الرأسمالية النفقات الرأسمالية. ويمتاز أيضا بإظهار بيان النفقات و الإيرادات الاستثمارية وفقا لما تتضمنه الخطة العامة للدولة وكيفية تمويلها في الموازنة العامة، كما يوضح أعباء الدين العام ومصادر تمويله.

6-التبويب الإقليمي: ويقوم على أساس الفصل بين نفقات الإدارة المركزية في جهاز الدولة ونفقـات وحدات الحكم المحلي، ويفيد هذا التبويب في التعرف على التكاليف العامة لـلإدارة المحليـة، ومـدى اعتمادها على الإدارة المركزية في التمويل.

7- التقسيم حسب أوجه النشاط: إن كل وظيفة تتكون من عدة نشاطات، فمثلا نجد أن وزارة التربيـة والتعليم تقسم نشاطاتها إلى برامج مثل(الإدارة، التعليم العام، التعليم المهني...). لـذلك يتطلـب هـذا التقسيم الحصول على بيانات تحليلية عن تكاليف مختلف العمليات. ويرتبط هذا التبويب ببروز الاتجاه الحديث نحو تطوير فن تبويب الموازنة العامة. من اجل حسن تقدير الإيرادات والنفقات علـى ضـوء تطور النظرة إلى مهام الدولة الحديثة ومسؤوليتها، وإشرافها المباشر أو شبه المباشر على المجـالات الاقتصادية في الأخير، والتي لا يمكن بدونها تنفيذ أي خطة قومية لتحقيق التنمية الاقتصـادية. لـذلك ظهر هذا التبويب الموازني من اجل تسهيل عملية التحكم على مستوى كفاءة الأداء الحكومي[1].

وفي الأخير، ليس بالضرورة أن تكون الاعتمادات التي تظهر في موازنة الدولة قائمـة علـى تبويب معين واحد، بل وفي بعض الأوضاع تقتضي أن تظهر بعض المخصصات مجملة[2] غير مفصلة، ولذلك لا يسري عليها نظام التبويب الذي تنتهجه الموازنة العامة، ومـثلا بسـبب السـرية لا تظهـر مخصصات الدفاع مفصلة بالموازنة العامة. وأيضا من أسباب نشوء المخصصات الإجمالية أنـه قـد

[1]- فوزي عطوي، مرجع سابق، ص ص : 386-387.
[2]-إبراهيم على عبد الله، أنور العجارمة، مرجع سابق، ص: 32.

يتعذر وقت إعداد الموازنة العامة معرفة تفاصيل بعض المخصصات فيقدر لها مخصص إجمالي على أن يتم توزيعه خلال السنة المالية.

ثالثا- تبويب إيرادات الموازنة العامة

تتضمن مدونة الإيرادات أبواب لكل منها مصدرا رئيسيا من مصادر الإيرادات، ويقسم كل باب إلى مجموعة من البنود. ويوجد عدة تبويبات لإيرادات الموازنة أهمها[1] :

1- التبويب المحاسبي: تبوب الإيرادات العامة عادة إلى إيرادات جارية كالضرائب، إيرادات الخدمات المختلفة وإيرادات رأسمالية كالإيرادات الناتجة عن المبيعات الحكومية. وميزة هذا التبويب أنه يفيد في ربط الإيرادات الجارية بالنفقات العامة الجارية، وبربط الإيرادات الرأسمالية بالنفقات العامة الرأسمالية، ويمكن بذلك تحديد الفائض أو العجز الجاري للجهاز الحكومي.

2- التبويب طبقا للوحدة التنظيمية: تبوب الإيرادات طبقا لهذا الأساس بحسب جهة التحصيل، فالإيرادات التي تحصلها دائرة الجمارك تظهر مرتبطة بها وهكذا، ويفيد هذا التقسيم في تحييد الجهة المسؤولة عن تحصيل الإيرادات الواردة بالموازنة العامة، فيمكن متابعة التحصيل معها خلال السنة المالية وتنشيط التحصيل ومعرفة أسباب قصور الحصيلة بالمقارنة بتقديرات الإيرادات.

3- التبويب طبقا لطبيعة الإيراد: تبوب الإيرادات حسب هذا المبدأ إلى إيرادات سيادية ناشئة عن سلطة الدولة، وإيرادات خدمية ناتجة عن بيع الخدمات التي تؤديها الأجهزة الحكومية. ومن مزايا هذا التقسيم أنه يسمح بمقارنة ما تنفقه الدولة على الخدمات وما تحصله نظير تأديتها لهذه الخدمات، وبذلك يمكن للدولة العمل على الموازنة بين الإنفاق والموارد واتخاذ القرارات اللازمة على ضوء ذلك.

كما تبوب الإيرادات إلى إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية. وتنقسم الإيرادات الضريبية إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة. وميزة هذا التبويب أنه يمكن من تحديد العبء الضريبي العام على المواطنين، ومدى العدالة الضريبية التي تتحقق في ظل النظام الضريبي الذي تأخذ به الدولة.

وتبوب الإيرادات أيضا وفقا لمصدرها، أي وفقا للوعاء الذي يحقق المورد فيمكن التعرف على حصيلة كل وعاء، وما إذا كانت تحقق أقصى حصيلة ممكنة للوعاء من عدمه.

المبحث الثاني: دورة الموازنة العامة

تتضمن الموازنة العامة للدولة أهدافها الاقتصادية والاجتماعية...يتطلب تحقيقها الانتقال عبر خطوات متسلسلة مرتبطة فيما بينها. وتتضمن هذه الخطوات كيفية الإعداد، الاعتماد، التنفيذ والمتابعة.

[1]- إبراهيم على عبد الله، أنور العجارمة، مرجع سابق، ص ص: 42-44.

المطلب الأول: إجراءات إعداد الموازنة العامة

تختلف طرق إعداد الموازنة العامة من دولة إلى أخرى، كما تختلف الجهات التي تقوم بإعدادها تبعا للنظام السياسي والاقتصادي المتبع.

أولا- السلطة المختصة بتحضير الموازنة العامة

لقد جرت التقاليد في معظم دول العالم على استناد هذه العملية إلى السلطة التنفيذية، إلا أنه من غير المتفق عليه تحديد الشخص المسؤول الذي يقوم بهذه المهمة وحدود سلطته، وتخول هذه المهمة في كثير من الدول إلى دائرة الموازنة[1].

ويعتبر قيام السلطة التنفيذية بهذا الدور الأساسي في دورة الموازنة العامة أمرا طبيعيا نظرا لعدة اعتبارات أهمها[2]:

- الموازنة تعبر عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة؛
- السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات؛
- إن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها، والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية؛
- إن السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب.

ثانيا- الإجراءات الفنية المتبعة بصدد تحضير الموازنة

لقد جرى العمل على أن وزير المالية – باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية – يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتها من إيرادات ونفقات للسنة المالية المقبلة في موعد يحدده، لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع موازنة الدولة في الوقت المناسب. ويمكن حصر هذه المهام المتعلقة بالإعداد في خمس مراحل هي[3]:

1- إعداد إطار مشروع الموازنة العامة: يتولى وزير المالية إعداد هذا الإطار الذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية، وإمكانيات الخزينة العامة في ضوء مصادر التمويل الداخلية والخارجية، ومتطلبات الإنفاق العام، مع ربط ذلك بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

---

[1] - luc saidj, **finances publiques**, edition daloz, Paris, 3eme edition, 2000, p: 171 .

[2] - باهر محمد عتلم، **المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي**، دار النهضة المصرية للطبع والنشر، 1973، ص: 200.
أنظر أيضا : قطب إبراهيم محمد، **الموازنة العامة (الجزء الأول)**، الهيئة المصرية للكتاب، 1994، ص ص: 101-102.

[3] - عبد الهادي النجار، مرجع سابق، ص ص: 391-393.

2- إصدار منشور الموازنة العامة: تتولى وزارة المالية إصدار هذا المنشور وإرساله إلى جميع الوزارات والهيئات العامة، الذي يتضمن الخطوط العريضة لإعداد مشروع الموازنة، مع بيانات عن عناصر السياسة المالية المقبلة ومطالبة الجهات بإرسال تقديرات إيراداتها ونفقاتها للسنة المقبلة في موعد محدد، حتي يتسنى لوزارة المالية تحضير المشروع في وقته المحدد.

3- إعداد مشروعات موازنات الوزارات والهيئات: تقع هذه المسؤولية على الأجهزة الإدارية وغالبا ما يكون دائرة مختصة بهذا العمل تكون مستقلة عن باقي الدوائر الأخرى في مسـؤوليتها، مثـل دائـرة الموازنة التي تتولى إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالوزارة أو الهيئة المعنية ضمن إرشادات عامة، وفي نطاق السياسة الاقتصادية التي تستهدفها الحكومة.

4- بحث ومناقشة مشروعات موازنات الوزارات والهيئات العامة: بعد أن تصـل كافـة تقـديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية، تـتم مراجعتهـا مـن الناحيـة الفنيـة والمحاسبية، ثم تقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها، بالإضافة إلى تقديرات إيرادات الدولة التـي تحصلها من المصالح التابعة لها.

5- إعداد الإطار النهائي للموازنة: تتولى إدارة الموازنة بوزارة المالية جمع كافة التقـديرات المشـار إليها سابقا وتنسيقها بعد أن تتصل الوزارات المختلفة إن دعت الحاجة لذلك وطلب ما يحتاجون إليه من بيانات ومستندات، ويكون مشروع الموازنة الذي يرسل إلى اللجنة المالية بالوزارة مرفقا بـه مـذكرة تقديرية، وتعد هذه الأخيرة مشروع الموازنة، ثم يتم عرضه على مجلس الحكومة، والذي يتم عرضـه بعد ذلك على السلطة التشريعية في الموعد المنصوص عليه في الدستور.

إن عملية إعداد الموازنة تتم على نحو روتيني. فكل إدارة من إدارات الدولة تستعد قبل نهايـة السنة المالية لتحديد احتياجاتها من النفقات والإيرادات عن السنة المقبلة. ويتطلب القيام بهذه الإجراءات مراعاة القواعد والمبادئ الأساسية. (أنظر المطلب الثاني، المبحث الأول)

كما يتطلب مراعاة بعض القواعد التجريبية عند تحضير الموازنة، من أهمها[1]:

- الاسترشاد بأحدث الوقائع السابقة: لأن أفضل ما يساعد على دقة وتقدير النفقات والإيرادات في موازنة جديدة هي أرقام إيرادات ونفقات السنوات السابقة؛
- تحضير الموازنة يكون أقرب ما يكون لبداية السنة المالية، لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير والتنفيذ كانت التقديرات أقرب إلى الواقع؛
- ترتيب الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكـن مـن المنفعـة العامة، وذلك في الإطار الذي يحفظ للسياسة المالية وحدتها ويضمن عدم إحداث تناقضات بداخلها؛

[1] - زينب حسين عوض الله، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص: 256.

- مراعاة الدقة في إقامة التقديرات بأن تكون المعطيات التي اعتمد عليها تنبع من الواقع مدعمة بالبيانات الإحصائية والدقيقة والوثائق الثبوتية.

ثالثا-الأساليب المتبعة في تقدير نفقات وإيرادات الموازنة[1]

تسعى السلطة التنفيذية المختصة بإعداد وتحضير الموازنة إلى أن تكـون تقـديراتها مطابقـة للواقع بقدر الإمكان. وتعتمد في ذلك على العديد من الأساليب وتقنيات التقدير المختلفة.

1-تقدير النفقات: لا يشوب تقدير النفقات في المعتاد صعوبات فنية كثيرة، وتقـدر النفقـات بطريقـة مباشرة تبعا للحاجات المنتظرة، ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات اسـم "اعتمـادات"، ولا يجـوز للسلطة التنفيذية أن تتجاوزها أثناء التنفيذ الفعلي، إلا بإذن سابق من السلطة التشريعية.

وتنقسم الاعتمادات إلى قسمين:

-اعتمادات تحديدية: ويقصد بها تلك الاعتمادات التي تمثل الأرقام الواردة بها الحـد الأقصـى لمـا تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية.

-اعتمادات تقديرية: هذا النوع يختص بالنفقات التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب، ونفقـات المرافق والمشروعات العامة الجديدة التي لم تستقر تكاليفها بعد، حيث ينصب الإذن البرلماني بالنسـبة لها على الغرض من النفقة وليس على مبلغها، ويترتب على ذلك أن الحكومة تستطيع تجـاوز مبلـغ الاعتماد المقدر على أن تطلب إجازة نواب الشعب فيما بعد.

وإلى جانب هذين النوعين يوجد نوع حديث من الاعتمادات يعرف بـ "اعتمادات البرامج" وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات توزع عليها. وقد جرى العمل على استخدام كل مـن طريقة اعتمادات الارتباط أوطريقة اعتمادات البرامج لتنفيذ هذه البرامج[2].

لقد لجأت فرنسا إلى إتباع طريقة اعتمادات البرامج منذ عام 1930 للقيام بالأشـغال العامـة الكبرى والتسليح وإعادة إعمار ما خربته الحرب... لتنفيذ برامج تجديد جهازها الإنتاجي.

كما يمكن بطبيعة الحال الاسترشاد في تقدير النفقات العامـة بالأرقـام الـواردة بالموازنـات السابقة، وينبغي على معدي الموازنة أن يأخذوا في اعتبارهم نتـائج الدراسـات والأبحـاث المتعلقـة بالأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة، والتغيرات المتوقع حدوثها خلال السنة المالية القادمـة، لذلك فإن تقديرات النفقات التي تتولى الوزارات والهيئات العامة إعدادها تـتم مراجعتهـا فـي وزارة المالية، التي تراعي وجود معدلات للإنفاق وتستشهد بالإنفاق الفعلي في السنتين الأخيـرتين. كمـا أن هناك مراجعة أخرى لتقديرات النفقات تتم على مستوى اللجنة الفنية المختصة في السلطة التشريعية[3].

---

[1]- سوزي عدلي ناشد، **المالية العامة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص ص: 318-321.
[2]- لمزيد حول كيفية إجراء الطريقتين أنظر: عادل أحمد حشيش. مرجع سابق، ص: 300.
[3]- دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص: 201.

2-تقدير الإيرادات: ليس من السهولة تقدير الإيرادات حيث يفرض تقديرها التنبؤ بجميـع المتغيـرات الاقتصادية لتحديد مصادر الإيرادات المتنوعة ولا سيما الضرائب. ومن الطرق التي تعتمد فـي هـذا الشأن التقدير الآلي والتقدير المباشر.

أ-طريقة التقدير الآلي: تعتمد هذه الطريقة على وضع قواعد التقدير للإيرادات، تجنبا للاجتهادات الشخصية منها طريقة السنة قبل الأخيرة، من خلال الاعتماد على الإيرادات الفعلية المدرجة في الحساب الختامي لآخر سنة مالية منتهية. وطريقة الزيادة والنقص النسبي التي تقرر بأن يدون في مشروع الموازنة الجديدة حجم الإيرادات وفقا لما هو مدرج في آخر سنة مالية منتهية، حيث يضاف إليها معدل زيادة معين، مثلا: **20 %** في حالة ما إذا كان النشاط الاقتصادي يشهد زيادة متوقعة أو بالعكس تخفيضها بمعدل معين. أو استعمال طريقة المتوسطات والذي يتم بموجبها تقدير الإيرادات في الموازنة الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة فعلا خلال السنتين أو الثلاثة السابقة.

ب-طريقة التقدير المباشر: فيتطلب استعمال هذه الطريقة التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات وتقدير حصيلته بناء على دراسة مباشرة. وترتبط هذه الإيرادات بمستوى النشاط الاقتصادي للدولة فتزداد في فترات الرخاء الدخول والثروات، المبيعات، الأرباح والاستهلاك، ومن ثم تزداد حصيلة الضرائب على معظم الأوعية، وعلى العكس تماما في فترات الكساد.

تثير هذه الطريقة الكثير من الصعوبات للجان التقدير حيث يتطلب منها دراسة التقلبات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني وتحليلها ومعرفة آثارها على حصيلة الإيرادات.

المطلب الثاني: اعتماد الموازنة العامة

لا يعتبر مشروع الموازنة العامة موازنة تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتمادها من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة.

أولا-السلطة المختصة باعتماد الموازنة

يعتبر اعتماد وإجازة الموازنة من اختصاص السلطة التشريعية، الذي يعتبر شرط أساسي لا غنى عنه طبقا للقاعدة المشهورة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ". في الواقع استمد حق السلطة التشريعية في اعتماد وإقرار الموازنة العامة من الصراع التاريخي الطويل بينها والحاكم، وقد تجسد هذا الحق بادئ الأمر في ضرورة حصول الحاكم على موافقة مسبقة من البرلمان قبل فرض أي ضريبة، ثم تطور حق البرلمان ليشمل ضرورة الموافقة على النفقات العامة، ثم على الموازنة العامة بشقيها الإرادي والانفاقي[1].

[1]- عثمان سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص: 618.

إذن مسؤولية التحقق والتأكد من سلامة البرامج الحكومية والسياسات المتبعة تقع على السلطة التشريعية من خلال دراسة مشروع الموازنة.

ثانيا- إجراءات اعتماد الموازنة العامة

بعد أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة تقوم بعرضه على السلطة التشريعية التي تمثل الشعب الذي يتحمل أعباء تغطية الإنفاق العام.

يخضع اعتماد الموازنة لإجراءات دستورية تستهدف الانتهاء من بحثها في حينها، حيث يتعين عرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية. وتمر بثلاث مراحل على النحو التالي[1]:

1- مرحلة المناقشة: يتم عرض مشروع الموازنة للمناقشة العامة في البرلمان، وهذه المناقشة تنصب غالبا على كليات الموازنة العامة وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

2- مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة: وتضطلع به لجنة متخصصة متفرعة عن المجلس النيابي، ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج المجلس. وتقوم اللجنة بمناقشة مشروع الموازنة في جوانبها التفصيلية ثم تقدم بعد ذلك تقريرها إلى المجلس.

3- مرحلة المناقشة النهائية: حيث يناقش المجلس مجتمعا تقرير اللجنة، ثم يجيز التصويت على الموازنة العامة بأبوابها وفروعها وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن.

وبعد المناقشة والتداول يمكن الخروج بإحدى النتائج الثلاث[2]:

- اعتماد مشروع الموازنة ويطلق عليه قانون الموازنة؛
- رفض مشروع الموازنة، وهذا الإجراء في المجتمعات الديمقراطية يؤدي إلى تغير سياسي مثل استقالة الحكومة أو حل البرلمان؛
- اعتماد مشروع الموازنة بعد إدخال بعض التعديلات عليه.

وبهذا تنتهي هذه المرحلة بصدور قانون ربط الموازنة الذي يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات أو صدور الموازنة كوثيقة قانونية قابلة للتنفيذ.

المطلب الثالث: تنفيذ الموازنة العامة

يقصد بتنفيذ الموازنة أن تقوم السلطة التنفيذية بتحصيل وجباية الإيرادات الواردة في الموازنة وصرف مختلف النفقات حسب الاعتمادات المخصصة لكل دائرة، ويتم الإنفاق من خلال الوحدات الإدارية وفقا لما هو مخول لها قانونا.

[1]- سوري عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، مرجع سابق، ص: 326.
[2]- دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص: 207.

أولا- تنفيذ النفقات العامة

تمر عملية تنفيذ النفقات العامة بمجموعة من الإجراءات، تتمثل في أربعة خطوات تمر بها عملية الصرف، وهذا للمحافظة على أموال الدولة ومحاربة سوء استخدامها من خلال الرقابة على تنفيذ الموازنة، كما أن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية الذي يعد مبدأ شائع التطبيق في غالبية الأنظمة يشكل ضمانًا قويًا لحماية الأموال العامة[1]. ويتم تنفيذ النفقة في نوعين من العمليات:

- عمليات إدارية تشمل ثلاث مراحل وهي العقد، التصفية، الأمر بالدفع؛
- عمليات محاسبية تشمل مرحلة الدفع.

وتبدأ هذه العملية بالارتباط بالنفقة وتحديدها والأمر بدفع مبلغها وأخيرا صرفها[2].

1- الارتباط بالنفقة: يحصل هذا الارتباط إذا اتخذت السلطة التنفيذية قرارا يتضمن إنفاقا من جانب الدولة، أو نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ معين من المال (بعض النفقات الموجهة للمنفعة العامة، التزام الدولة بتنفيذ تعويض عن خطأ...) وحتى يكون الارتباط بالنفقة صحيحا يتعين توفر شرطين رئيسيين[3]:

- أن يتم صدور عقد النفقة من خلال السلطة المختصة التي يحددها القانون؛
- انطباق العقد على الاعتمادات الواردة بالموازنة، بحيث لا تعقد النفقة إلا إذا توافر اعتمادها في الموازنة، كما لا يجوز استعمال الاعتماد في غير الغاية المخصص لها.

2- تحديد النفقة: يتم إصدار قرار يتضمن تحديد مبلغ تلتزم الدولة بدفعه. أي يتم بمقتضاها تحديد المبالغ المستحقة للدائنين والتي سبق إتمام عملية إجراءات ربط النفقة عليها. وحتى تصبح عملية تحديد النفقة متفقة مع القواعد القانونية والمالية، يتعين قبل صدور قرار التحديد التأكد من:

- وجود ارتباط سابق للنفقة؛
- قيام أطراف التعامل مع الحكومة بالواجبات المطلوبة وفقا للشروط والقواعد القانونية المقررة بالعقد؛
- التأكد من وجود وصحة المستندات التي تؤكد وجود الدين.

3- الأمر بالدفع: بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة (الدين)، يصدر قرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمرا بدفع مبلغ النفقة، ويصدر هذا القرار من جهة رسمية مفوضة بذلك.

4- الصرف: في هذه الخطوة يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر السابق عن طريق موظف تابع للجهة الرسمية المفوضة، ولا بد من الفصل بين نشاط من يقوم بالأمر بالدفع والتصفية.

[1]- غازي عناية، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، ط 1، دار البيارق، عمان، 1998، ص: 218، السطر 16.
[2]- عباس محمد محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية،2003، ص ص: 448-449.
[3]- سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق, ص: 627.

ثانيا- تحصيل الإيرادات

تقوم الجهات الحكومية المختلفة بتحصيل ما ورد في الموازنة، وهذا طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها ولا يجوز لأي جهة كانت أن تتجاوز صلاحياتها المخولة لها قانونا والقاعدة هي "عدم تخصيص الإيرادات العامة بحيث تمول كافة النفقات العامة دون تمييز بين إيراد وآخر حسب مصدره.

وتمر عملية تحصيل الإيرادات العامة بثلاث خطوات تتمثل في كل من الإثبات؛ الأمر التحصيل؛ التحصيل. ويتطلب تحصيل الإيرادات العمل بمبدأ الفصل بين الجانب الإداري والجانب المحاسبي، فتختص العملية الإدارية بالإثبات والأمر بالتحصيل، أما العملية المحاسبية فتشمل عملية التحصيل.

كثيرا ما يحدث في حياة الموازنة اختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعلا. فإذا كانت هذه الإيرادات المحصلة فعلا أكبر من ما هو متوقع (فائض في الخزانة) يتم تحويله إلى المال الاحتياطي؛ أما إذا كانت الإيرادات المتوقعة أكثر من الإيرادات المحصلة فعلا، أي النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة(عجز في الموازنة العامة) على الدولة أن تغطي هذا العجز من خلال: فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة؛ الإصدار النقدي...

ويتم تنفيذ الموازنة العامة بشكل عام بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية، أو تابعين لجهات حكومية تتبع لها يمثلون (الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين). حيث الفصل بين مهامهما يمثل أهمية رقابية كبيرة حفاظا على الأموال العمومية، بالإضافة إلى تقسيم العمل وتحديد المسؤوليات[1].

المطلب الرابع: رقابة تنفيذ الموازنة العامة

تعد هذه المرحلة هي الأخيرة التي تمر بها الموازنة العامة للدولة، وذلك للتأكد من أن تنفيذها قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وإجازة السلطة التشريعية.

وتهتم المتابعة بملاحظة التنفيذ وتحديد درجة التحقيق أو الفشل فيه خطوة بخطوة، والتنبؤ باحتمالات الانحراف عن الخطة المحددة، ومن ثم العمل على تلافيها قبل حدوثها. وتتم المتابعة عن طريق الكشوف الدورية، وتشكل هذه الكشوف المادة الرئيسية في إعداد الحسابات الختامية، في حين تركز الرقابة على تحليل النتائج النهائية للعمل وتقدير مدى اتفاقها مع الأهداف المقررة[2].

أولا- مفهوم رقابة تنفيذ الموازنة العامة

وتسمى الرقابة المالية، وقد عرفها المؤتمر العربي الأول على أنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاية استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة"[3].

---

[1] - François derue, **Finance publique(budget et pouvoire financier)**, edition daloz, paris, dixieme edition, 1993, pp: 83-84 .

[2]- عادل علي الفليح، **المالية العامة والتشريع المالي والضريبي**، ط1، دار الحامد للنشر التوزيع، الأردن ، 2003، ص: 556-558 .

[3]- [illegible] رسول [illegible]، **الرقابة المالية العليا(دراسة مقارنة)**، ط1، [illegible] الحقوقية، [illegible]، 2005، [illegible] : 19.

من التعريف السابق، يتبين أن الرقابة المالية هي الوسيلة التي تتأكد الدولة من خلالها أن كل الإيرادات المنصوص عليها قانونا قد تم تحصيلها، وأن الإنفاق العام يتم بالشكل الذي ارتضاه الشعب الممثل في مصادقة البرلمان.

تعتبر الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة الضمان الحقيقي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ومن ثم ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة مع معرفة نقاط الضعف وكيفية معالجتها .

ثانيا-أنواع رقابة تنفيذ الموازنة

تأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عدة أشكال مختلفة[1]باختلاف الزمن، التنفيذ والنوعية.

1- الرقابة من حيث الزمن: وتنقسم إلى ثلاثة أقسام كما يلي:

أ-الرقابة السابقة على التنفيذ: تسمى الرقابة الإدارية وتتمثل في إجراء عمليات المراجعة (التدقيق)[2]، وهي رقابة وقائية تمنع وقوع الخطأ المالي وتعالجه قبل حدوثه، حيث لا يجوز وفقا لهذا الأسلوب الارتباط والالتزام بدفع أي مبلغ (نفقة) قبل الحصول على الموافقة من الجهة التي تتولى الرقابة على الإنفاق في الدولة، وتجري عمليات المراجعة والرقابة على النفقات فقط، حيث لا يتصور إجراء رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات ولذلك تسمى هذه الرقابة بالرقابة السابقة على الصرف. وتكمن مهمة هذه الرقابة في عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الموازنة أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة. وتقوم بها وزارة المالية باعتبارها المسئولة عن المال العام بواسطة المراقبين الماليين(المراجعين القانونيين).

ومن مزايا هذا النوع من الرقابة تقليل فرص ارتكاب الأخطاء المالية مع المحافظة على المال العام[3].

ب-الرقابة اللاحقة: بعد انتهاء السنة المالية تبدأ الرقابة اللاحقة. ولا ينحصر أمر هذه الأخيـرة علـى النفقات وإنما تشمل الإيرادات العامة كذلك للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامة ولا سيما الضرائب، وأن ما تم تحصيله قد تم توريده إلى الخزانات العامة.

وترتكز أهداف هذه الرقابة على اكتشاف الانحرافات والأخطاء والمشكلات واتخاذ الإجراءات التصحيحية وتجنب وقوعها مستقبلا. فهي وسيلة للمحاسبة والوقاية، ولهذا تعرف باسم الرقابة العلاجية.

---

[1]- محمد جمال ذنيبات، **المالية العامة والتشريع المالي**، ط1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، 2003، ص ص :293-299.

[2]- عادل الفليح علي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص: 562.

[3]- دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص: 211.

لمزيد حول مزايا وعيوب الرقابة حسب الزمن ، أنظر : عادل الفليح العلي، مرجع سابق، ص ص: 562-564.

على الرغم من أن هذا الأسلوب لقي الكثير من النقد، لكونه يتم بعد حدوث الواقعة(اكتشافها بعد وقت طويل، وقوع المخالفات...) إلا أن مجرد وجودها يدفع السلطة التنفيذية إلى توخي الدقة في تنفيذ الموازنة والحرص على تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية.

ويتولى هذه الرقابة جهاز يتمتع بالاستقلال التام عن السلطة التنفيذية. والجدير بالذكر أن الرقابة الإدارية (السابقة) أيا كان نوعها لا تعد إلا رقابة من الإدارة على نفسها، طبقا للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية، ولذا فإنها لا تعد كافية للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة.

أ -الرقابة أثناء التنفيذ: وتتمثل في عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة في الدولة على نشاط السلطة التنفيذية المتعلق بالعناصر الواردة في الموازنة. وتمارس هذه الرقابة السلطة التشريعية التي لها أن تطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية، فإذا تبين وجود أي مخالفة للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة، فإنه يكون من حقها توجيه أسئلة واستجوابات إلى الوزراء المختصين عن كيفية صرف النفقة ومدى التقيد بالقوانين والتعليمات .

كما يمكنها إجراء هذه الرقابة عندما تلجأ السلطة التنفيذية إليها طالبة فتح اعتمادات إضافية، إذ تقوم بالضرورة بتقديم معلومات كافية عن حالة تنفيذ الموازنة وتبرير طلبها[1].

2-من حيث الجهة التي تتولى الرقابة: تتنوع صور وأشكال الرقابة وفق هذا المعيار بحسب الجهـة القائمة بها، ويمكن أن نميز بين نوعين[2] من الرقابة. الرقابة الذاتية والرقابة الخارجية.

أ-الرقابة الذاتية: تنشأ هذه الرقابة من خلال ممارسة الرؤساء الرقابة على أعمال مرؤوسيهم، وكذلك الرقابة التي يمارسها موظفو وزارة المالية من خلال مديري الحسابات والمشرفين على عمليات الصرف التي يأمر بها الوزير أو المدير وتكون إما رقابة موضوعية (انتقال الرئيس إلى موقع عمل المرؤوس والتدقيق في أعماله...) أو رقابة على أساس المستندات (فحص الرئيس لأعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق المرسلة إليه).

ب-الرقابة الخارجية: يقصد بها تلك الرقابة التي تقوم بها هيئة مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية وتنقسم الرقابة الخارجية إلى رقابة مستقلة ورقابة تشريعية.

-الرقابة المستقلة (الخاصة): تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية وتقوم بهـا جهـة قضـائية مستقلة لا تمارس السلطة التنفيذية الإشراف عليها حيث تمارس هذه الجهـة مهمتهـا وفقـا للقـوانين الوضعية السارية في دولة معينة، وتنحصر هذه المهمة في رقابة تنفيذ الموازنة والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية. وذلك عن طريق مراجعـة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ووضع تقرير شامل عن ذلك.

[1] - سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، مرجع سابق، ص: 345 .

[2] -عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص ص: 311- 313.

تختلف الهيئة التي تقوم بالرقابة المستقلة من دولة إلى أخرى، فمثلا في فرنسا تقوم بها هيئة قضائية مستقلة تتمثل في " محكمة الحسابات "[1]، وفي الجزائر تتمثل في " المجلس الأعلى للمحاسبة ".

- الرقابة التشريعية(البرلمانية): تتمثل هذه الرقابة في حق السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، حيث تميل الرقيب الحقيقي. وهذه الرقابة هي أشمل من الرقابتين السابقتين فهي تتناول رقابة نتائج تنفيذ الموازنة(رقابة لاحقة)، بالإضافة إلى الرقابة المعاصرة للموازنة أثناء فترة التنفيذ[2].

3- من حيث نوع الرقابة: يقصد بنوع الرقابة كيفية وأسلوب الرقابة المتبع وينقسم إلى رقابة حسابية (موضوعية ورقابة مستنديه)* قد تم ذكرها ضمن الرقابة الذاتية، ورقابة تقييمية. وهنا يمكن أن نطرح التساؤل التالي ما هي مبررات **الرقابة التقييمية**؟

إن دور الدولة في النشاط الاقتصادي قد تغير جذريا نتيجة الزيادة المستمرة في نفقاتها العامة وكذلك الزيادة في القطاع العام، كما أن أساليب الرقابة المذكورة غير كافية لمواجهة التطورات، حيث تتجاوز هذه الرقابة إلى تقييم النشاط المالي للدولة وتسوغ هذه الرقابة بالمبررات التالية[3]:

- إن نشاط الدولة الاقتصادي قد أدى إلى زيادة النشاط الإنتاجي ومن ثم زيادة الإنفاق في مجالات الإنتاج ولا سيما الإنتاج السلعي؛

- إن زيادة الأعباء التكليفية والضريبية قد منحت المكلفين حق التعرف عليها إذ لم تتجاوز الحاجات الفعلية وأن الموارد الاقتصادية التي منعت فرض الضرائب عليهم في فترة ماضية قد استغلت بصورة جيدة علاوة على أن كفاءة الاقتصاد في إدارة الأموال عالية، وتقلص الإسراف المالي في معظم الإدارات الحديثة.

تتولى الجهة التي تقوم بهذه الرقابة دراسة تكاليف كل وجه من أوجه النشاط، ومتابعته وملاحقة ما تم تنفيذه، وتكلفة كل عمل أو برنامج، ومقارنته بالتكاليف المعتادة، والكشف عن كفاءة الجهاز التنفيذي، وإعطاء الاقتراحات اللازمة لخفض هذه التكاليف. مثلا بعثة التقييم والمراقبة " Mission d'évaluation et de contrôle" بفرنسا.

المبحث الثالث: تطور الموازنة العامة

يرجع تطور الموازنة العامة إلى تطور مفهوم الدولة من خلال الحقبات التاريخية، وتوالي الأزمات الاقتصادية، التي أدت إلى إعادة رسم الأدوار والوظائف من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في الاقتصاد، ثم إلى الدولة المنتجة، ومن ثم اتساع نشاطها الذي يتطلب ترشيد قرارات واختيارات الموازنة.

[1]- محمد رسول لعموري، مرجع سابق ، ص: 137.

[2] - François derue, Opcit, p: 94.

*- تعني الرقابة الموضوعية انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس للتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق. بينما تتضمن الرقابة المستندية فهي رقابة على أساس الوثائق . لمزيد ، أنظر: محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص: 452.

[3] - محمد جمال ذنيبات ، مرجع سابق، ص: 298.

المطلب الأول: مراحل تطور الموازنة العامة

ارتبط تطور الموازنة العامة بالبحث عن الأسلوب الملائم لإدارتها، بغرض تحقيق التخصيص الأمثل للموارد العامة. كما أن تحسين الأداءات المالية للدولة والتحكم في نفقاتها يعتبر من أهم الغايات التي يهتم بها الفكر المالي الحديث. ويمكن تلخيص التحسينات المدخلة في المراحل الأربعة التالية:

أولا- مرحلة التوازن المالي والرقابة المحاسبية " الموازنة التقليدية" حتى عام 1930

تعتبر موازنة البنود التي ظهرت في بدايات القرن الثامن عشر بهدف تأكيد توازن الموازنة دون إحداث فائض أو عجز، البداية لهذه المرحلة. وتعكس هذه الموازنة المفهوم التقليدي المتمثل في تحقيق الرقابة المستندية على الإنفاق قبل الصرف وبعده، ويتم ذلك منن خلال التقسيم الإداري لتحديد مراكز المسؤولية، والتقسيم النوعي بهدف تخصيص النفقات[1].

في هذه الفترة انطلقت الدعوة إلى إصلاح نظام الموازنة في أمريكا كوسيلة من وسائل تنسيق النشاطات الحكومية، وكان الحافز لهذه الدعوة هو التأكد من القدرة التخطيطية للموازنة في دفع فاعلية التنظيمات الإدارية وكفاءتها.

ويفيد والدو في هذا المجال إلى أن حافز إصلاح الموازنة، يبدأ تاريخيا في نقطة التقت فيها الأفكار الداعية إلى الاقتصاد في الإنفاق، والفاعلية الإنتاجية في القطاع التجاري، مع البحث عن التحديث وزيادة الرقابة الكافية على النشاط العام. ولذا فقد كان الإصلاح والتحسين في أساليب الموازنة وسيلة لزيادة الفاعلية والديمقراطية[2].

لقد بدأ تطبيق موازنة البنود في عام 1921م في الو م أ لتكون موازنة تنفيذية شاملة، بتصنيف وظيفي على شكل برامج ووظائف وبتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية.

ثانيا- مرحلة مفهوم كفاءة المدخلات (1930-1965)

يعتبر البحث على التوازن الاقتصادي (النموذج الكينزي) بداية لهذه المرحلة، فكانت الحاجة المتزايدة لإيجاد نظرية للموازنة من الأسباب التي أدت إلى إصلاح نظام الموازنات في الدول المتقدمة خاصة أمريكا، حيث شغل بال المفكرين الاقتصاديين... كيفية تخصيص الأموال العامة عن طريق المقارنة بين البدائل، نظرا لظهور التقسيم الاقتصادي للموازنة[3] إلى موازنة جارية تمول من

---

[1]- محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة**، بدون ط، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006 ، ص: 109.

[2]- اللوزي سليمان، فيصل مرار ووائل العكشة. **إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق**، ط1، دار المسيرة والتوزيع والطبع، عمان، 1997، ص ص:35-36.

[3]- محمد عمر أبو دوح ، مرجع سابق، ص: 109.

الضرائب، وموازنة رأسمالية تمول من القروض العامة "وجهة نظر كينز" بشرط حسن استخدام هذه القروض بما يعظم رفاهية المجتمع.

إن أهم نوع تتميز به هذه المرحلة هو موازنة الأداء "**performance budget**" (سوف نتطرق لدراسة مميزات كل أنواع الموازنات في مطلب خاص بها). ولقد تم تطبيقها لأول مرة سنة 1934، خلال إعداد موازنة مشروع حوض نهر تنسي بوزارة الزراعة الأمريكية[1]. في هذه المرحلة كان الاقتصاد الأمريكي ينتقل من مرحلة الاقتصاد الحر إلى مرحلة التدخل العفوي، فأصبح لزاما على الحكومة توجيه الاقتصاد من أجل توزيع الموارد توزيعا كفؤا بسبب الحروب والأزمات الاقتصادية المتعاقبة، وقد أدى هذا إلى ظهور الدعوة للتخطيط والإدارة على المستويين المحلي والوطني.

لقد تأثرت الموازنة كونها أداة هامة من أدوات توزيع الموارد بهذا الاتجاه المتدخل للدولة. فأصبحت العلاقة بين الإنفاق العام والظروف الاقتصادية تلقى اهتماما متزايدا. حيث هاجمت لجنة الإصلاح الإداري في أمريكا سنة **1937** الأسلوب الروتيني الرقابي في عمل الموازنة وطالبت باستخدام الموازنة كأداة تنسيق بين النشاطات الفدرالية تحت إشراف رئيس الجمهورية.

إن الاهتمام بمتابعة التكاليف وتقييم الخدمات والمنافع المقدمة للجمهور– نتيجة تأثير حركة الإدارة العلمية – أدى إلى دفع دائرة الموازنة نحو البحث عن تخصيص النفقات وتوزيعها بطريقة فعالة، حيث انتقلت إلى طريقة الطلب من الدوائر التنفيذية بيان أسباب طلب المخصصات وبيانات عن أعمالها ونشاطاتها.

وبعد سنة **1950** ومع تزايد الإنفاق العام وما استتبعه من تزايد في فرض الضرائب وغيرها... أدى إلى خلق دافع قوي لمزيد من الرقابة على الموازنة العامة، وقد تبلور هذا الاتجاه في التوصيات التي تضمنتها لجنة "هوفر الأولى" في تبويب موازنة الو م أ على أساس البرامج والأنشطة التي تنفذها الحكومة. والتي دعت إلى تطوير تقسيمات الموازنة إلى " وظائف" و"برامج" و"مشروعات" مع الاعتماد على موازنة البنود كتقسيم ثانوي. وقد نشأ هذا الاتجاه عن صدور التقسيم الاقتصادي والوظيفي عن الأمم المتحدة في عام **1958** "**a manual for economic and function classification of governement**"[*].

وتعكس هذه المرحلة تطورا جديدا في مفهوم التخصيص الأمثل لموارد الدولة، فلم يعد هناك تركيز على الرقابة المستندية بقدر ما ظهرت الحاجة إلى التعرف على الدور الوظيفي للدولة كوسيلة

---

[1]- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ،الأردن، 2003، ص: 345 .

[*]- حيث تتم تقسيم وظائف الدولة إلى خمسة عشر وظيفة تضمنتها خمس مجموعات رئيسية هي الخدمات العامة، الدفاع، الخدمات الاقتصادية، النفقات غير المبوبة

لتبرير حصولها على الاعتمادات، وتقييم مدى كفاءتها والاضطلاع ببرامج الإنفاق العام حيث تبلور في هذه الفترة مفهوم كفاءة المدخلات[1].

ثالثا- مرحلة ظهور الوظيفة التخطيطية والإدارية للموازنة العامة 1965-1980

في عام 1955 قامت "لجنة هوفر الثانية" بدراسة اقتراح ديفيد نوفيك(لسنة 1954) المتضمن كيفية تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة في وزارة الدفاع الأمريكية في تقريره المسمى الاقتصاد والفعالية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للموازنة.وكذلك بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق موازنة الأداء والبرامج في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية مما أدى إلى ظهور مفهوم نظام موازنة البرمجة والتخطيط الذي جذب اهتمام الكثير من الدول و كذلك اهتمام هيئة الأمم التي أصدرت كتيبا بعنوان موازنة البرامج سنة 1965م.

ويعتبر إعلان الرئيس الأمريكي جونسون في سنة 1965 تطبيق نظام موازنة البرمجة والتخطيط[*](**Program Planing Budgeting Systems**) أول نشأة للوظيفة التخطيطية والإدارية من خلال دمج عمليتي "التخطيط والموازنة" في عملية واحدة ولعدة سنوات في تسيير الموازنة العامة. حيث أن استحداث هذا النظام لم يكن مفاجئا وإنما نتيجة صراع الإصلاح الموازني ولاستحداث التخطيط بشكل دائم[2].

كما أن تقسيم الإنفاق العام إلى برامج في ظل التقسيم الوظيفي لم يكن بغرض تقييم البرامج البديلة واختيار أفضلها بل كان يهدف إلى التحقق من كفاءة الأداء دون توفير احتياجات التخطيط والإدارة.

وتتضمن هذه المرحلة كذلك، ظهور موازنة الأساس الصفري (**Zero Based Budgeting**) التي تعتبر آخر الأنواع التي اكتشفت في الو م أ في عقد الستينات[3]. التي تتضمن ضرورة مراجعة وتقييم كل تفويض حكومي للقيام ببرنامج أو مشروع... مبتدءا من الصفر " من بداية البرنامج".

كما تنتهي هذه المرحلة ببروز فكرة إدارة الموازنة بالأهداف[4](تم تطبيقها لأول مرة سنة 1971 في وزارة الصحة والتعليم والرفاهية بالـ و م أ) بعدما اختفت موازنة التخطيط والبرمجة كبديل لكي تستخدم في إعداد وتحضير موازنة الدولة. وهذه الموازنة ما هي إلا نتيجة لإصلاح الموازنات السابقة بحثا عن التأكد من الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية النادرة المتاحة للحكومة.

---

[1]- محمد عمر أبو دوح ، مرجع سابق، ص: 111.

[*]- توجد عدة أسماء لهذه الموازنة وهناك من يخلط بينها وبين موازنة البرامج.

[2]- سليمان اللوزي، مرجع سابق، ص: 83.

[3]- نفس المرجع ، ص: 144.

[4]- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية الإسكندرية ، 2002، ص ص: 158- 160.

ويمكن تلخيص مضمون هذه المرحلة في وضع خطوات جديدة لإعداد وتنفيذ الموازنة العامة وتتمثل فيما يلي[1]:

- تعريف الأهداف وتحديدها وترتيبها حسب أولوياتها، والعمل على اختبار أفضل البرامج لتحقيق الأهداف باستخدام طرق التحليل المتقدمة؛
- إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي وفقا لمقتضيات الاضطلاع ببرامج الإنفاق، حيث يتم الدمج بين التقسيم الإداري والتقسيم الوظيفي وفقا للبرامج؛
- تنفيذ برامج الإنفاق العام بمفهوم إدارة أدوات السياسة المالية ؛
- الرقابة التقييمية بغرض التأكد من كفاءة استخدام الموارد.

رابعا- مرحلة ظهور الاتجاهات العالمية للخصخصة في نطاق الموازنة العامة 1980 حتى الآن

تتضمن هذه المرحلة إعادة النظر في دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والهدف منه ليس تقييد دور أدوات السياسة المالية في تحقيق أهداف المجتمع، بل تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع والكفاءة في استخدامها، وخاصة في ظل التزايد المستمر للإنفاق العام مقابل الانخفاض النسبي في الإيرادات العامة، ويتمثل أساس هذا الاتجاه في ضرورة التمييز بين اعتبارات الإشباع (الاعتبارات الاجتماعية) واعتبارات الإنتاج، باعتبار أن دور الدولة في إشباع الحاجات العامة وتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي...لا يعني ضرورة قيامها بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لهذا الإشباع. لذلك، فقد أصبح التمييز بين الإنفاق العام الذي يمثل إشباعا مباشرا، والإنفاق الذي يمثل إشباعا غير مباشر لحاجات المجتمع يتم في نطاق تقسيم الموازنة[2].

كما ظهر خلال هذه الفترة تبني الموازنة التعاقدية في إطار الموازنة العامة لكل من القطاع الخاص أو العام، بغرض القيام ببرامج إنفاقها ومشاريعها بأقل تكلفة ممكنة، شريطة التقيد بالوقت المتفق عليه في تحقيق الأهداف المسطرة. وقد تم تطبيقها لأول مرة في عام 1996 في وزارة المالية النيوزيلندية.

المطلب الثاني: التوازن الموازني بين الفكر التقليدي والحديث

يعد عجز الموازنة العامة للدولة من أهم المؤشرات التي يقاس بها الأداء المالي للدولة، وكلما استطعنا تخفيض هذا العجز إلى أقصى الحدود الممكنة، كلما كان ذلك توجها نحو المسار الصحيح لإصلاح المالية العامة للدولة. وقد تطورت النظرة إلى فكرة التوازن الموازني التي كانت تعتبر عقيدة لا يمكن العدول عنها، نظرا لما يرافقها من الأزمات التضخمية والركود... لذلك لا بد من التطرق إلى مفهوم عجز الموازنة العامة ثم إلى توازن الموازنة في الفكر التقليدي والحديث.

[1]- محمد عمر أبو دوح ، مرجع سابق، ص: 113.

[2]- نفس المرجع، ص ص : 113-114.

أولا- مفهوم عجز الموازنة العامة

يعرف عجز الموازنة العامة[1] بأنه تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة، وهو سمة تكاد تعرفها معظم الدول سواء المتقدمة أو النامية. وقد يكون هذا العجز نتيجة إرادة عمومية تهدف إلى زيادة الإنفاق العام و/أو تخفيض الإيرادات العامة، وقد يكون غير مقصود ناتج عن قصور الدولة في تحصيلها للإيرادات أو زيادة النفقات العامة عما كان مقررا.

1-العوامل المؤدية إلى عجز الموازنة العامة: يحدث العجز نتيجة عدة عوامل يمكن تصنيفها إلى مجموعتين فيما يلي:

أ- مجموعة العوامل الدافعة إلى زيادة الإنفاق العام: ونجد ضمنها عدة سلوكات أهمها:

- الأخذ بنظرية العجز المنظم؛
- زيادة حجم الدولة.

ب-مجموعة العوامل المؤدية إلى تراجع الإيرادات العامة: وتتجلى هذه العوامل بشكل بارز في دول العالم الثالث والتي تتمثل أهمها في ضعف الجهد الضريبي، ارتفاع درجة التهرب الضريبي...

ويمكن ربط تزايد معدلات الإنفاق العام في مختلف الدول النامية بالعديد من العوامل أهمها:

- اتساع نطاق نشاط القطاع العام؛
- اضطراد نسبة الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية(التعليم والصحة والإسكان...) استجابة لضغوط الطلب المحلي، وتزايد معدلات السكان؛
- التزايد الكبير في نسبة الإنفاق العام الموجه لقطاع الدفاع، وانتشار ظاهرة نمو العمالة الحكومية؛
- تزايد مدفوعات خدمة أعباء الديون الخارجية في تلك الدول، في ظل تزايد معدلات الفائدة العالمية؛
- يمكن إضافة ضعف التخطيط في تخصيص موارد الموازنة العامة، نظراً لاعتماد معظم الدول النامية موازنة البنود التي تساعد على هدر المال العام.

2-السيطرة على العجز في الموازنة العامة: وهي مسألة يجب أن تتم في إطار رؤية تنموية متكاملة ومن منظور شامل وواسع، وهذه السيطرة كهدف عام رئيسي إنما تتم من تفاعل إجرائين رئيسيين هما [2]:

أ- ترشيد وضبط الإنفاق العام: من خلال التدابير التالية:

[1] - عبد المجيد قدي، **المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية -دراسة تحليلية تقييمية-** ، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 2003، ص: 201.
انظر ايضا: حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم ايوب، مرجع سابق، ص ص : 200- 204 .

[2]- جمهورية مصر العربية، وزارة المالية، **سياسات الإنفاق العام**، [على الخط] متوفر على :
{http://www.mof.gov.eg/Arabic/%D8%B9%D9%86%D8%A7%D9%88%D9%8A%D9%86+%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3%D9%8A%D9%87/sayasat/ppay.htm}. 2007/12/12 : تاريخ الإطلاع ،

- قصر الإنفاق على النفقة الفعالة وهي تلك التي ترتبط بأهداف كمية وعينية وتقاس نتائجها بمعايير الكفاءة والأداء (ما يحققه أداء كل دينار ينفق من الاعتمادات المالية)؛
- الاهتمام بالصيانة كأحد المقومات الأساسية للحفاظ على أصول المجتمع وثروته القومية، والرفع من كفاءتها وزيادة قدرتها الإنتاجية؛
- إن طلب الاعتمادات اللازمة للمشروعات الاستثمارية؛ ينبغي أن يواكبه دراسات جدوى اقتصادية حقيقية لهذه المشروعات، وتحديد العائد الاقتصادي والاجتماعي المناسب لها؛
- إن تحديث أدوات إعداد الموازنة العامة للدولة بات أمراً حتميا، وأن إدخال نظم الحاسبات الآلية في إعداد الموازنة هو أمر أصبحت تمليه مفردات العصر، وأن يتم وضع تقديرات إنفاق الموازنة من خلال أنظمة حواسب متطورة تساعد كثيراً على متابعة استخدام الاعتمادات والتأكيد من جديتها.

ب-تنمية الموارد العامة: ويتم ذلك من خلال ما يلي:

- بذل كل الجهود لتحصيل حقوق الخزانة العامة للدولة سواء أكانت حقوقاً ضريبية أو غير ضريبية؛
- تنفيذ برنامج متكامل للإصلاح الضريبي يراعي أسعار وشرائح الضريبة لتكون الضريبة جاذبة وليست طاردة، كما يستهدف توسيع قاعدة المجتمع الضريبي لضمان تحقيق العدالة بين المواطنين؛
- تطوير الإدارة الضريبية والأداء الضريبي.

ثانيا- التوازن في الفكر التقليدي

إن توازن الموازنة في الفكر التقليدي كان شرطا أساسيا لا يجب الابتعاد عنه، لأن في نظرهم اللجوء إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي الجديد يؤدي إلى التضخم. وفي ذلك يقول آدم سميث " الموازنة الجيدة هي الموازنة المتوازنة **the only good budget is a balanced budget** "[1].

لقد بنى التقليديون أفكارهم على حياد الحكومة، حيث أن دورها كان يقتصر على تحصيل الإيرادات لتغطية النفقات دون تدخل، والتوازن الاقتصادي قائما طالما أن الطلب الكلي يعادل العرض الكلي، أما عدم التوازن فيكون جزئيا وسرعان ما يزول شرط أن تكون الحرية سائدة. كما أن حالة العجز والفائض تشكلان خطرا على الموازنة[2]، لأن عجز الموازنة والالتجاء إلى القروض في نظرهم يؤدي إلى الإفلاس والتضخم. كما أن الوفر في الموازنة فله في المفهوم التقليدي مساوئ من الوجهة السياسية، إذ فالمجالس البرلمانية تميل لاستعماله في غايات دعائية وانتخابية، وقد يخلق ذلك نفقات دائمة في المستقبل تؤدي إلى وقوع عجز دائم في الموازنة.

إن تخصيص الموارد العامة في ظل الفكر الكلاسيكي ينطوي على الوظائف الأساسية – تأمين الوضع الأمني والإنفاق على الوظائف التقليدية – للحفاظ على النظام العام لتوفير البيئة الاقتصادية المناسبة لقيام الوحدات الاقتصادية الصغيرة بدفع عملية التوازن الاقتصادي.

[1] -Paul samuilson and william D, **Nord house , economies**, 12 edition, singapoure, 1985, p : 163.

[2] - فوزت فرحات، مرجع سابق، ص: 54 .

ثالثا-التوازن في الفكر الحديث

تعتبر الأزمة العالمية للكساد لسنة 1929، هي الفاصل في الخروج عن المبدأ السابق ذكـره، والسماح للحكومة بالتدخل في الحياة الاقتصادية، والتي قامت على أساسها النظريـة الكينزيـة التـي تتضمن ضرورة إقامة بعض المشروعات التي تحرك النشاط الاقتصادي للدولة من الركود الـذي قـد يحدث في أوقات معينة، ويتم تحريك هذا النشاط من خلال الإنفاق العام باعتباره "المضخة" التي تنشط الاقتصاد الوطني[1]. ولم يعد هدف الحكومة تحقيق التوازن الموازني بقدر ما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي حتى وإن استلزم الخروج عن مبدأ توازن الموازنة.

ولقد أولى الاهتمام بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي بدلا من الاهتمام بـالتوازن المحاسـبي، حيث وجد أن هذا التوازن يحدث أحيانا على حساب العجز في الموازنة وهذا ما دفع إلى الأخذ بنظرية العجز المنظم الذي يكون في بعض الحالات وسيلة للإنماء الاقتصادي وحل الأزمات بشرط أن يستخدم بطريقة سليمة وملائمة.

ويعتبر الفكر الحديث[2] أن موازنة الدولة مرتبطة كل الارتباط بحياة البلاد الاقتصادية، عكـس الفكرة التقليدية القديمة القائلة أن موازنة الدولة لا دخل لها في الحياة الاقتصادية، وأن تأثيرها الوحيـد على الحياة الاقتصادية هو تأثير سيئ ينتج عن حالة العجز في حالة وقوعه. مثل ذلـك، دولـة لهـا ميزانية متعادلة ولكن صادراتها أقل من وارداتها، فهل لا يكون عدم التعادل هذا أهم بكثير من التعادل في الموازنة، ومن المحتم على الدولة أن تزيد نفقاتها لمساعدة التصدير أو بإنماء الإنتاج الوطني فـي سبيل تخفيض البضائع المستوردة حتى ولو أدى إلى عدم تعادل الموازنة.

وأصبحت الحكومة تلجأ إلى الاقتراض والإصدار النقدي من أجل تغطية النفقات العامة وهـذا بغرض التشغيل الكامل. هذا الالتجاء لا يؤدي بالضرورة إلى التضخم إذا استخدمتها الدولة في مشاريع إنتاجية، ويتوافق هذا مع **الدول المتقدمة** التي تمتاز بمرونة وسائل الإنتاج. أي تلجأ الحكومـة للعجـز "عجز منظم" عندما ترغب في التوسع في الاقتصاد، وهذا في حالة البطالة من أجـل الوصـول إلـى التشغيل الكامل وإعادة بعث الاقتصاد الذي هو في مرحلة الركود.

إن جون ماينر كينز يعتبر أول من صاغ نظرية عامة لتحليل أسباب الأزمة وتقـديم الحلـول ضمن كتابه الذي سماه " النظرية العامة في التشغيل، الفائدة والنقود" الصادر سنة 1936. حيث بنـى كينز أفكاره على انتقادات موجهة للفكر الكلاسيكي تتمثل أهمها فيما يلي:

- انخفاض الأجور يؤدي إلى انخفاض الطلب الفعلي؛
- أن حجم التشغيل لا يتوقف على الأجور، وإنما على الطلب الفعلي.

1-Philippe abécassis, Sylvain zeghni, **le rôle de l'état dans la vie économique et sociale**, édition ellipses, paris, France, 1996, p:12.

2- زغدود علي، مرجع سابق، ص ص: 98-100 .

لقد انطلق كينز من الطلب الفعلي الذي يمثل كمية الإنتاج المنتظرة من الطلب الكلي عند نقطة تقاطع الطلب الكلي مع العرض الكلي، وعندها يتحدد حجم التشغيل الذي يضمن أكبر ربح ممكن[1].

وقد أوضح كينز بان السبب الرئيسي للكساد كان نقص الإنفاق، وقرار الادخار في قطاع العوائل لـم يكن بالضرورة أن يقود إلى قرار الاستثمار[2]. والحكومة على هذا الأساس عليها أن تزيد من نفقاتهـا بغية القيام بعملية الضخ في الاقتصاد وإنعاشه.

مما سبق يمكن القول أن الفكر المالي المعاصر لا يستبعد فكرة التوازن الموازني (المحاسبي) وإنما يستبدلها بفكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي حتى ولو أدى هذا إلى حـدوث عجـز مؤقت في الموازنة. وبموجب مفهوم كينز فإن عجز الموازنة(المنظم) ينظر إليه كأداة إيجابية يمكـن استعمالها في تنشيط كل القطاعات الاقتصادية.

المطلب الثالث:أساليب إعداد الموازنة العامة

تطورت أساليب إعداد الموازنة العامة بصورة ملحوظة في الفترة الأخيرة حتى تتدائب مع الدور الجديد لها ضمن النظام المالي للدولة، في ظل عصر الحداثة والتحديث لمختلف التقنيات سواء الإدارية أو التكنولوجية. ويمكن بالاعتماد على مراحل تحديثات الموازنة العامة تقسيم هذه الأساليب إلى أسلوب تقليدي وأساليب حديثة.

أولا-الأسلوب التقليدي لإعداد الموازنة العامة(موازنة البنود)

موازنة البنود(الاعتمادات) هي تلك الموازنة التي بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس وفقا للغرض منها. بمعنى أن يتم حصر المصروفات ذات الطبيعة الواحدة، في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية، بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها. ثم بعد ذلك، يتم تقسيم النفقات إلى فئات رئيسية تسمى أبواب، حيث يتم تقسيم هذه الأبواب الرئيسية إلى بنود فرعية.

ويمكن حصر تبويبات موازنة البنود في التبويبات الخمسة التالية: (التبويب الإداري، التبويب الموضوعي، الـ[illegible] الو[illegible]، التبويب الاقتصادي، الـ[illegible] [illegible] " [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] وممي[illegible] الـ[illegible] الو[illegible] و ا[illegible] ")[*].

ويتميز هذا الشكل من الموازنة بعدة مزايا يمكن تلخيصها فيما يلي:

- وجود نماذج وتعليمات واضحة تساعد على تجميع البيانات؛

[1] -J-M- Keynes, **La théorie général de l'emploi , de l' intérêt et la monnaies** , traduit par de largentaye , France, 1968, p :47 .

[2] - [illegible] الر[illegible] النق[illegible] ، **المالية العامة: تحليل أسس الاقتصاديات المالية**، الأردن، [illegible]ار وا[illegible]، 1997، [illegible] :29.

[*]- لقد تم التطرق إلى مختلف تعريفات تبويبات الموازنة العامة في المطلب الأول من المبحث الأول.

- سهولة الإعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية؛
- سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة؛
- سهولة إجراء الدراسات والمقارنات بين إيرادات ونفقات السنة السابقة.

كما تتضمن عدة عيوب أهمها:

- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات؛
- عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة؛
- عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية؛
- قلة المرونة عند التنفيذ لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط[1].

ثانيا- الأساليب الحديثة لإعداد الموازنة العامة

لتفادي عيوب موازنة البنود فقد ظهرت نماذج أخرى مثل موازنة الأداء و موازنة البرامج والأداء والموازنة الصفرية.

1-مـ-وازنة الأداء والبرامج (الأداء): وهي ذلك التصنيف في الموازنة الذي ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسه. وقد عرفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية موازنة البرامج على أنها " مجموعة الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت وساعات العمل والمواد، وهذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية وقاعدة أفضل لاتخاذ القرار"[2].

أ- متطلبات التطبيق: يتطلب تطبيق موازنة الأداء والبرامج القيام بما يلي[3]:

- تحديد أهداف البرامج وترتيبها ضمن سلم أولويات محدد؛
- تحديد الخدمات والنشاطات التي تؤديها الجهات التنفيذية؛
- اختيار وحدة ملائمة لقياس الأداء لكل خدمة أو نشاط؛
- وجود نظام للمتابعة يساعد على معرفة ما تم إنجازه ومقارنته بما هو مخطط لتحقيقه خلال السنة المالية؛
- ضرورة أن يُنفذ البرنامج في الوقت المناسب وبالكفاءة والفعالية الملائمة.

ب-المزايا والعيوب: يعتبر هذا الأسلوب كغيره من الأساليب له عدة مزايا وعيوب، ومن أهم مزاياه ما يلي:

---

[1]- طارق كوشك، «**موازنة البنود تهدر الأموال العامة** » [على الخط]، متوفرة على :
{ http://www.thegulfbiz.com/archive/index.php/t-47113.html }، تاريخ الإطلاع : 2007/11/12.
[2]- خالد شحادة الخطيب، مرجع سابق، ص: 346.
[3]- طارق كوشك ، [على الخط]، مرجع سابق.

- تساعد على توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية، فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتمادات بين الوزارات والمصالح عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها؛
- تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات والمصالح)، كما أنها تسهل عملية الرقابة على التنفيذ، نظراً لوجود معايير للأداء؛
- توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الحكومة، فهي تتضمن وصفاً للبرامج والمشاريع الحكومية التي ستقوم بتنفيذها الدولة، ومختلف تكاليفها والأهداف المرجوة من تنفيذها؛
- إمكانية استخدام بياناتها لخدمة الخطط طويلة الأجل.

أما أهم عيوبها فتتضمن ما يلي:

- صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الإنجازات لكل وزارة ومصلحة حكومية، فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية التي يصعب تحديد معايير لقياس أدائها؛
- صعوبة تطبيقها، إذ يتطلب تطبيق موازنة الأداء وجود أنظمة محاسبية معقدة ومتابعة معينة؛
- صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة، لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها؛
- ارتفاع تكلفة تطبيقها، وذلك لان التطبيق يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة؛
- إن اهتمام موازنة الأداء وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة الأجل (لمدة سنة) يجعلها تبدو كأنها عقبة أمام التخطيط طويل المدى.

إن الأخذ بهذا الأسلوب يسمح بالربط مباشرة بين نفقة كل خدمة والمنتج النهائي منها، ومعرفة الكفاءة الإنتاجية لمختلف المرافق الحكومية، من خلال إجراء المقارنات المناسبة في هذا المجال[1].

2-موازنة التخطيط والبرمجة(نظام التخطيط والبرامج والموازنة): تعرف موازنة البرمجة والتخطيط بأنها "أداة للتخطيط ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة، أو لتعديل تلك الأهداف، وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط، وتنظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل، تهدف إلى تحويل الموارد العامة، أو عوامل الإنتاج على منتجات نهائية هي الأهداف المطلوب تحقيقها"[2].

وتعتمد هذه الموازنة على أربعة دراسات أساسية تقدم إلى مكتب الموازنة تشمل كل من " المذكرة التفسيرية للبرنامج؛ الخطة التمويلية للبرنامج ولسنوات متعددة؛ الدراسات التحليلية الخاصة؛ هيكل البرامج".

[1]- مجدي محمود شهاب، **الإقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة-السياسات المالية للنظام الرأسمالي**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص: 348.
[2]-خالد شحادة الخطيب، مرجع سابق، ص: 355 .

أ- الركائز الأساسية: تركز هذه الموازنة على العناصر الأربعة التالية :

- التخطيط (الاعتبارات طويلة الأجل)؛
- تحديد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة، ثم تقسم هذه الأخيرة إلى برامج فرعية والبرامج الفرعية إلى نشاطات؛
- تحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة والمصالح الحكومية، وتحليل الأنظمة والكلفة والمنافع المرتبطة بكل منها لاتخاذ القرارات؛
- تقييم البرامج الحكومية من أجل تحسين عملية تنفيذها لتحقيق الأهداف المسطرة، الذي يبين نقاط الضعف والمشاكل التي تواجه التنفيذ وتحديد التغيرات التي يلزم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع.

ب-المزايا والعيوب: لهذا الأسلوب عدة مزايا وعيوب، وتشمل هذه الموازنة المزايا التالية[1]:

- ربط النتائج المتوقعة برسالة وأهداف الجهة الحكومية؛
- المساعدة على توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية وربطها بالمنافع التي تسعى إليها الحكومة, وبالتالي دعم قرارات توزيع الموارد بالبيانات اللازمة؛
- المساعدة على تقوية وتعزيز مبادئ الإدارة المالية في القطاع الحكومي وبالتالي تطوير كيفية توزيع الموارد المالية المتاحة وإدارتها وتحسين أداء الخدمات الحكومية المقدمة؛
- توضيح ماذا تم من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية السابقة وتكلفة كل برنامج أو مشروع؛
- إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية حيث تحدد المسئول عن أداء الأعمال؛
- التركيز على المخرجات (الخدمات) بدلاً من التركيز على المدخلات (الموارد المالية والبشرية)؛
- رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسئولين في المؤسسات بما يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد والرقابة على العمليات.

أما أهم عيوبها فيمكن تلخيصها في التالي:

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً؛
- صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملموس؛
- ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية وخاصة الصغيرة منها؛
- تتطلب كميات كبيرة من المعلومات التي قد تعطل عملية تحليل السياسة العامة.

[1]- طارق كوشك ، [على الخط]، مرجع سابق.

3 - المـوازنة ذات الأساس الصفري: في عام 1967م، عرف مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد في الدنمارك الموازنة الصفرية على أنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقات في بداية السنة المالية، مع الأخذ في الاعتبار أكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة. في عام 1972م عرفت هذه الموازنة على أنها عملية تخطيط تتطلب من كل مدير إداري أن يبرر جميع محتويات موازنته بالتفصيل مبتدأ من نقطة الصفر، بمعنى أنها تتطلب أن تقوم كل جهة بمراجعة وتقييم برامجها ومشاريعها الحالية والجديدة بطريقة منتظمة وأن تتم مراجعة البرامج والمشاريع على أساس التكلفة والعائد والفعالية.

ولقد طبقت في خريف 1973، في ولاية جورجيا بالـ(و م أ)[1]، وهي تخضع لتفاصيل مختلفة للتدقيق والمراجعة، وقد ساعدت هذه الموازنة الكثير من المديرين في تقليل حجم ومتطلبات الموازنات وإجراءاتها الطويلة حسب الطرق السابقة .

ومن محاسن الموازنة الصفرية أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبوبها بصورة يمكن التحكم فيها، وربطها مع الإدارة العليا حيث القرارات المستمرة، وبالتالي هناك إمكانية أكبر على إنجاز المهام والأنشطة بفاعلية وكفاءة أكبر.

ومن مساوئها عدم الاهتمام بما إذا كان المشروع سينتهي أم لا في نهاية المطاف، فهي تقوم بفتح اعتماد له ولكن تترك أمر المتابعة للجهات الإدارية المختلفة، وبالتالي فهي لم تقم بوضع الضوابط التي تتابع مسألة التشطيب والإنهاء للكثير من المشروعات .

4- الـموازنة التعاقدية: لقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996م[2]، وهي محاولة لإعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة المركزية. حيث تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص وعام) بغرض الفوز بمتعاقدين، ينفذون تلك المشاريع والبرامج، بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب، شريطة أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها.

ولقد ساعدت في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية. كما عملت على إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية الخماسية للدولة، بالإضافة إلى تنفيذ البرامج و المشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية و فعالية.

ونظرا لحداثة هذا النموذج فلم تظهر كثير من عيوبه حتى الآن، وإن كانت الشكوى مستمرة من غياب المعلومات في قطاع الحكومة أو عدم دقتها مثل أسعار السوق الحالية، وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية.

[1]-خالد شحادة الخطيب، مرجع سابق، ص:361.
[2]- طارق كوشك ، [على الخط]، مرجع سابق.

خلاصــة الفصل

نخلص مما سبق، إلى أنّ مفهوم الموازنة العامة قد تطور بشكل ملحوظ بين الفكر التقليدي والفكر المعاصر، وخلال هذه المراحل من التطور، انتقل مفهوم الموازنة العامة من كونها توازن كمي بين النفقات والإيرادات العامة لا دخل لها في الحياة الاقتصادية، إلى أنها أداة تخطيط وإدارة مرتبطة كل الارتباط بحياة البلاد الاقتصادية. والتي تعتبر وسيلة للبحث عن التوازن الاقتصادي والإجتماعي. حيث أصبحت تمثل برنامجا يهدف إلى تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة .

وقد تلجأ الدولة أحيانا لإحداث عجز في الموازنة، لمواجهة الآثار الضارة لفترات الكساد والتضخم، والعمل على استيعابها أو على الأقل التخفيف من حدتها. كما أنّ إحداث عجز الموازنة يمكن أن يكون وسيلة لتحريك الاقتصاد الراكد، سواء عن طريق استثمارات جديدة لزيادة الإنتاج أو إنقاص الضرائب، وبالتالي زيادة دخول الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات.

كما أن تطور أساليب إعداد الموازنة العامة، نتيجة ظهور الوظيفة الإدارية والتخطيطية للموازنة العامة، أدى إلى استعمالها كأداة تنسيق وإدارة وتخطيط وبرمجة، بهدف التحكم في إنفاقها العام، وقياس الأداء الحكومي لتفعيله، وضمان كفاءة أداءات الدولة المالية حفاظا على المال العام.

وفي ظل ظهور الأهمية التخطيطية والتسييرية لأسلوب الموازنة العامة، أصبحت معظم المنظمات العالمية (البنك العالمي، صندوق النقد الدولي...) بالإضافة إلى الكثير من المفكرين ورجال السلطة ينادون بعصرنة أنظمة الموازنة العامة لمختلف الدول وخاصة الدول النامية، بحثا عن الفعالية، الوضوح، الشفافية، التحكم في النفقة العامة. **وهنا يطرح التساؤل حول ما ذا نعني بعصرنة الموازنة العامة للدولة؟ وما مدى فعالية الموازنة في ظل هذه العصرنة؟**

الفصل الثاني:
فعالية تسيير الموازنة العامة في ظل العصرنة

الفصل الثاني: فعالية تسيير الموازنة العامة في ظل العصرنة

تعد الموازنة العامة أحد أدوات السياسة المالية التي تساعد الحكومة على تنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، التي تحتاج إلى المرونة في إجراء التعديلات المرغوبة لتحقيق الأهداف، كما تتطلب إجراء التقديرات السليمة للإيرادات والنفقات المبنية على أحسن تكلفة وأفضل عائد. إذ أن أسلوب إعداد الموازنة بمنطق الوسائل –موازنة البنود- لا يساعد على إجراء هذه التقديرات وتحقيق هذه الأهداف، نظرا لأن مراحل الموازنة تقوم على منهج مالي للإدارة لا يرتبط بالأهداف والسياسات التي تسعى إليها الحكومة، ويشكل قيدا على حرية الحكومة في البحث عن تحقيق أفضل النتائج المرجوة من الموارد المتاحة.

خلال العشريتين الماضيتين انتقلت معظم الدول وخاصة الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (**م ت ت إ**)، إلى تطبيق موازنة على أساس النتائج*، بحثا عن الفعالية في تحقيق الأهداف، والكفاءة في تنفيذ موازناتها. وتعتزم معظم الدول التي تستعمل موازنة الوسائل إلى الانتقال إلى تبني هذا الأسلوب لتسيير الموازنة العامة، بدعم من مختلف المنظمات الدولية، في إطار شامل لعصرنة أنظمتها المالية والإدارية، وبالخصوص الموازنية.

فما مدى فعالية تسيير الموازنة العامة في ظل هذه العصرنة ؟ وكيف يمكن الانتقال من موازنة بمنطق الوسائل إلى منطق الأهداف والنتائج؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات سنتطرق من خلال هذا الفصل إلى ما يلي:

- عصرنة نظام الموازنة العامة، والذي نبين من خلاله مختلف الأهداف والدوافع التي أدت إلى التوجه نحو هذا المفهوم، مع مختلف العناصر الأساسية لعصرنة نظام الموازنة العامة؛
- الموازنة القائمة على النتائج من خلال الأداء، والذي نبين من خلاله مكانة هذا الأخير ضمن أسلوب تسيير الموازنة الجديد.
- الانتقال من موازنة الوسائل إلى موازنة النتائج، وتحديد المتطلبات الأساسية لتطبيق هذا الأسلوب، مع التطرق إلى الإصلاح والعصرنة في المغرب، وتجربتي كل من فرنسا وأستراليا.

---

* - [illegible] تسمية [illegible] الموازنة من دولة [illegible] ، كما [illegible] الية: موازنة [illegible]، موازنة [illegible]، موازنة [illegible] المر[illegible]. ولكن [illegible] الموازنة [illegible] مقارنة [illegible] الموازنة [illegible]. لمعرفة [illegible] الموازنة [illegible]، والموازنة القائمة [illegible] انظر :

-Jacques Auger et autres, **Rapport: Modernisation de l'état -Diversité et innovations au Canada et à l'étranger-** , [on line], Québec, avril 2004, pp: 34-37. disponible sur:
{ http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/diversite-innov_enap.pdf}. consulter sur: 15/3/2008

المبحث الأول: عصرنة نظام الموازنة العامة

تتطلب عصرنة أي نظام سواء مالي، إداري...معرفة محتوياته وكيفية تسييره. ويحتوي النظام الموازني سلسلة من الأنظمة المرتبطة فيما بينها تشكل وحدة متكاملة ديناميكية تتكون من ثلاث عناصر أساسية، تشمل :

- نظام قانوني يتكون من القوانين، القرارات ، اللوائح وغيرها؛
- نظام إداري يتكون من التعليمات، مذكرات المصالح والإجراءات؛
- نظام معلوماتي يشمل التطبيقات، قواعد البيانات، الشبكات.

في مركز هذه المحتويات نظام بشري يحتوي على الأفراد يتجمع في بنية إدارية مستقرة.

المطلب الأول: مفهوم العصرنة

رغم ما تمتاز به معظم الخدمات العامة المقدمة (الإعانات، المنح وغيرها) بعدم قابلية القياس، إلا أن البحث عن كفاءة تسيير الموازنة العامة، أدى إلى انتقال بعض الدول نحو التسيير العـام القـائم على النتائج، حيث كثر الحديث حول العصرنة، وتطبيق موازنة عصرية ترتكز على النتائج.

أولا- التعريف

ارتبط مفهوم العصرنة بمفهوم التحديث ومواكبة آفاق البنى الدولية العصرية، وقد اكتسب هـذا المفهوم معني التغيير، التجديد، التطوير والارتقاء. وبذلك أصبح عبـارة عـن أداة منهجيـة لتمريـر مشروع من مستوى إلى مستوى أعلى منه. فالعصرنة بالمفهوم الاقتصادي الغربـي تنـدرج ضـمن مستويات الإستراتيجية العامة للتنمية[1].

إن العصرنة في رأي **ووكر** «هي دراسة شاملة للتغيرات الاقتصادية مع وضـع التعـديلات والطرق الواجب اعتمادها لمسايرة هذا التغير». أما بالنسبة **لألفرد مارشال** « فالعصرنة هـي نظريـة ديناميكية»[2]. كما يقول **شارل بيرد** « إن إصلاح نظام الموازنة يعكس طابع العصر الذي يتم فيه ذلـك الإصلاح»[3].

يرتبط هذا المفهوم بمضمون تأثر كل الحكومات من خلال اتجاهاتها الكليـة، ويـرتبط أيضـا بالتاريخ، الثقافة، ودرجة التطوير التي تعطي الحكومة مميزات وأولويات مختلفة[4].

---

[1] - [illegible] عمر، **تحديث البنوك التجارية - دراسة حالة الجزائر -** ، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم [illegible] والتسيير، [illegible] - [illegible]، 2005، ص ص 56-57.

[2] - [illegible]سين [illegible]عمر، **التطور الاقتصادي**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 11.

[3] - [illegible] العربي، [illegible]، **إدارة الموازنة العامة**، [illegible] دار النشر، [illegible] الكويت، ص 139.

[4] -OECD, **Modernising Government : The way forward**, [on line], Alex Matheson(led), Tereza curristine(co-ordinated), OECD Publication, Paris Cedex, FRANCE, ISBN 92-64-01049-1 – No. 54149, 2005, p:13. Available to: {http://www.bies.planeacion.unam.mx/html/politica/Modernazing%20governmet.pdf} consulted : 5/5/2008

لقد اكتسب هذا المفهوم إلى حد ما معنى الثورة لارتباطه بفلسفة الثورة الصناعية، كما تعتبـر العصرنة عامل فعال للصراع ضد التخلف وفتح المؤسسات نحو العالم[1].

ومن هذه التعاريف يمكن إبراز مواضيع العصرنة على أنها تعالج وتبحث في المسائل الآتية:

- التغيرات الاقتصادية والمالية التي طرأت والتي ستطرأ؛
- التعديلات الواجب القيام بها لـ" استيعاب" هذه التغيرات؛
- التنبؤ بالتطور الذي يطرأ في المستقبل؛
- رقابة السلطة العامة على تطور كل قطاع بالتأثير على مجرى تطوره في المستقبل، في ضـوء ما تحصل عليه السلطات من المعرفة العلمية حول تغيرات هذا القطاع.
- كيفية التعلم للقيام بالعمل بشكل أفضل على مستوى النظام الديناميكي, وأيضا مسـتوى الأدوات والخبرات الخاصة، والبحث عـن التكييـف مـن خـلال الاسـتعانة بالـدول ذات الأنظمـة الشبيهة بالفعل.

وتشمل أساليب العصرنة ما يلي:

- تحسين الإدارة: ويتم ذلك من خلال تكوين وتأهيل الموظفين، لخلق إدارة رشيدة ومسؤولة، تتمتـع بأكبر ثقة من طرف المعنيين (البرلمانيين، المسيرين، المكلفين...)، وكذلك التشديد علـى القـوانين والتنظيمات والرقابة لكشف الأخطاء والتجاوزات، بالإضافة إلى تحديث المعدات.
- حسن التسيير: ويتم من خلال تطوير الإجراءات والخطوات والمراحل التي يتعـين أن تمـر بهـا الموازنة، من أجل دعم فعالية تقديم الخدمات العامة، وإعطاء صبغة الشفافية حول تسـيير الأمـوال العامة.
- تحديث عمليات الموازنة: من خلال إصلاحها واعتماد موازنة توضح العلاقة بين المـوارد مـن جهة، والنتائج والأهداف من جهة أخرى، والتي تعكس المسؤولية... بحثا عن تحسين الأداء وتسهيل عملية المتابعة[2]. (وهذا ما سنركز عليه دراستنا حول عصرنة الموازنة في الجزائر في الفصل الثالث).

إذن، تتم عصرنة نظام الموازنة من خلال القيام بإصلاحات عميقة فـي سـيرورة عمليـات الموازنة بمختلف مراحلها: التحضير، الاعتماد، التنفيذ وكيفية تسييرها، مع تكييـف جوانـب الإدارة العامة، حتى تواكب مختلف مميزات الموازنة العصرية –الموجهة من طرف الهيآت الدولية- القائمة على أساس النتائج.

---

[1] - M.Y.ferfra, M.aisli, M.benguerna, **mondialisation et modernisation des entreprise: les enjeux et trajectoires**, édition Gasbah, Algérie, 2001, p: 362.

[2] -Geert bouckaert. **Are state structure and form of political executive indicators for content and functions of budget reform? Conclusions from the Belgian, Dutch and Swedish cases**, [on line], Paper for the conference: 2nd Transatlantic Dialogue, Workshop 1: **The performance of performance budgeting,** . K.U.Leuven -Instituut voor deOverheid. Leuven, Belgium, June 1-3, 2006, p :12. Available to: { http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1_Conings.pdf}. consulted : 2/4/2008 .

ثانيا- الأهمية

تستمد أهمية استراتيجية عصرنة نظام الموازنة والإدارة المالية ككل، من الترابط الوثيق بين أداء قطاع المالية العامة ومختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، وتعزيز تنافسية هذا الأخير في ظل مظاهر الانفتاح والعولمة التي أصبحت تسود الاقتصاد العالمي في هذه الأيام، كما تنبع من مواكبة الإدارة المالية لأفضل المعايير المالية المطبقة دوليا، والاستفادة من التقدم المتسارع في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعرفة.

ثالثا- الدوافع

تختلف دوافع العصرنة لدى الدول في اعتماد تقنيات إعداد الموازنة والتسيير القائم على النتائج، وتشمل دوافع الدول الأعضاء في **(م ت ت إ)** ما يلي[1]:

- توجيه مخرجات القطاع العام من خلال الفعالية والكفاءة؛
- توفير المعلومة الواضحة حول النشاطات العامة، وتعزيز مسؤولية المسيرين على النتائج؛
- إعادة تخصيص الموارد باستعمال أحسن المعلومات حول النتائج، مع تحديد التكاليف، وتوزيعها على أساس المعاينة والمقارنة بين البدائل المتوفرة من جانب القدرات ودرجة تحقيق النتائج؛
- تغيير العقليات الإدارية للمسيرين من خلال تعزيز التنسيق والتعاون ما بين مختلف الـ وزارات والإدارات، نحو تحقيق أحسن الأهداف والنتائج المشتركة.

رابعا- الأهداف

تختلف أهداف عصرنة النظام الموازني من دولة إلى أخرى، ويمكن تلخيص أهمها في ما يلي:

- ترشيد الاختيارات الإستراتيجية للموازنة على أساس المعلومة الواضحة؛
- تحسين شفافية الموازنة؛
- تعزيز متابعة تنفيذ الموازنة وتفعيل تنفيذ السياسات.

ولتحقيق هذه الأهداف، لا بد من وضع الوسائل والإجراءات التي تسمح بتحسين تقديم وعـ رض الموازنة، أمام السلطات التشريعية (البرلمانيين) والجمهور الكبير، لتحفيز المناقشة المفتوحـ ة أكثـ ر وأحسن استعلاما للحكومة، حول الاختيارات التي تم عرضها.

المطلب الثاني: عناصر العصرنة

تختلف عناصر العصرنة من دولة لأخرى، حسب هيكل نظام الموازنة القائم بها، بالإضافة إلى مختلف الهياكل الإدارية، ودرجة تنظيمها. ولذلك سنتطرق إلى مختلف العناصر التي قد تم تحديثها

[1] -Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk et Bernd Bühler; **L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats**, [on line], Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, **gouvernance,**volume 1– n° 4, 2002, pp:12-13.disponible sur: { http://www.oecd.org/dataoecd/12/35///33657617.pdf}. consulter : 7/4/2008.

وإصلاحها في مختلف الدول الأعضاء في **(م ت ت إ)**. حيث نجد في التقرير الذي أعده وقدمه الخبير الاستشاري الكندي CRC segima* لوزارة المالية في الجزائر سنة 2005 في دراسة حول عصرنة أنظمة الموازنة في مختلف الدول[1]، قد أعطى لهذا الموضوع عدة محاور يمكن أن نلخصها فيما سيأتي.

أولا-تسيير الموازنة على أساس النتائج

يتعلق هذا الجانب من العصرنة بكل ما يرتبط بسيرورة وهيكل الموازنة العامة للدولة في حد ذاتها، والتي تتضمن عدة عناصر يمكن التطرق إليها من خلال ما يلي:

1- إعداد موازنة البرامج القائمة على أساس النتائج: إعداد الموازنة بالبرامج هو الأسلوب الذي يتضمن إنشاء الموازنات من خلال تجميع الموارد المخصصة لأي وزارة حسب المهام " النشاطات" (البرامج، البرامج الفرعية، الأنشطة)، من خلال أغلفة الموازنة المحددة مسبقا حسب اتجاهات وأولويات الوزارة أو الدولة. (سنتطرق إلى تحليلها خلال هذا الفصل-المبحث الثاني-).

2- إطار الموازنة على عدة سنوات: يوضح الضبط الموازني على عدد من السنوات الاتجاهات الكبرى، الأولويات، والتنبؤات الخاصة بإيرادات ونفقات الدولة على أفق يتجاوز اثنا عشر شهرا.

إن وضع هذا الإطار الموازني يتطلب الجوانب الضرورية التالية:

- تحضير وتحليل الافتراضات الاقتصادية الكلية على أساس عدة سنوات، ويجب أن تكون هذه الافتراضات متخذة بدقة في إعداد الإطار الموازني على عدة سنوات "إجمالا أو حسب القطاع".
- إنشاء الأغلفة (السقوف) الموازنية حسب الوزارة، حسب الأولويات والإتجاهات الكبرى للدولة.
- إعداد موازنات الوزارات على قاعدة عدة سنوات من خلال الأغلفة الموازنية المحددة مسبقا.

إن تقديم إطار موازني على عدة سنوات لا يعتبر عقبة أو مقابل لمبدأ سنوية الموازنة، وإنما يعتبر هذا المبدأ إجباري في تحضير الموازنة وعرضها أمام البرلمان كل سنة لإقرارها. كما يقدم هذا الإطار نفس مستوى التفصيل كموازنة الدولة السنوية وتحمل الإسقاطات للسنتين اللاحقتين(n+1.n+2).

كما أن معظم الدول الأوربية تطبق مبدأ تعدد السنوات من خلال التصويت الموازني على أساس عدد من السنوات، ثم يعاد مراجعتها سنويا[2]. وتظهر توصيات الهيئات الدولية في هذا الإطار،

---

*- لمزيد حول أعمال الخبير الإستشاري CRC sogema أنظر:

- CRC Sogema , **CRC Sogema met tout en œuvre pour que son travail ne vise toujours qu'un seul et même but : le mieux-être des populations** , [on line], disponible sur : : {http://www.crcsogema.com/pages/doc/Brochure_Education_v_francaise.pdf}, consulter : 19/6/2008 .

[1] -CRC sogema, **rapport sur les option de budgétisation, -projet de modernisation des systems budgétaires (MSB) Algérie, sous-composante 1.1- budgétisation pluriannuelle**, ministère des finances, Alger, 2005.

[2] - Alain lombert et Didier megaude, **Rapport au gouvernement: la mise en œuvre de loi organique relative aux lois de finances**, [on line], 2006, p:25. disponible sur: { http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/rapports/rapport2006_lolf.pdf},consulter : 12/12/2007.

حسب «قانون مراجعة أحسن التطبيقات في إطار شفافية المالية العامة» الصادر من طرف صندوق النقد الدولي(**ص ن د**)[1] في المادة **2-1-2-** يحدد ما يلي: «المعلومات المحاسبية التي تظهر من خلال الموازنة للسنة الجارية، يجب أن تكون متوفرة من خلال تنفيذ الموازنة للسنتين السابقتين، كما أن هذه المعلومات يجب أن توفر كقاعدة للتنبؤات الرئيسية لمجموع الموازنات المتعلقة بأعمال السنتين اللاحقتين لموازنة السنة الجارية ».

هذا الإعلان يشير بوضوح إلى الحث على تطبيق ضبط موازني يتجاوز أفق اثنا عشر شهرا.

3- تطوير تقنيات تقدير الموازنة: وهي تقنيات تستعمل لتقييم تكلفة تقريبية لمجموع نفقات الموازنة المتعلقة بمختلف نشاطات الوزارة لفترة زمنية معينة حسب الموارد المتوفرة.

لقد اعتمدت معظم الدول التي طبقت مقاربة متعددة السنوات على أساس النتائج تقنيات تقدير موازنة تسمح لهم بتحديد التكاليف بالنظر إلى الأولويات والأهداف المحددة. والتي تحقق الأهداف التالية[2]:

- رقابة النفقات الإجمالية؛
- ضمان توزيع الموارد التي تكون مطابقة للأولويات الحكومية؛
- تحسين فعالية الإدراك وتنفيذ البرامج.

ومن أهم هذه التقنيات التي طبقت في مختلف الدول:

- الموازنة بقاعدة الصفر ؛
-ترشيد اختيارات الموازنة ، وهذه التقنية مستعملة في فرنسا؛
- نظام الموازنة القائم على أساس الأداءات ؛
- تقنية تقدير الموازنة على أساس البرنامج القائم على أساس النتائج؛
- تقنية تقدير الموازنة بتحليل مقارن، حيث تسمح هذه التقنية بتقدير وتبرير تكلفة الموارد بمرجعية النتائج المنتظرة.
- تقنية تقدير الموازنة على أساس تحليل الانحرافات بين نفقات الموازنة وتحقيق الأهداف[*].

كما ظهر مفهوم تسيير الخطر المالي العمومي، وهذه التقنية برزت خلال السنوات القليلة الماضية في الدول الأعضاء، بتكامل مفهوم الخطر مع التسيير المالي العمومي، من خلال تقييم الخطر الذي

[1]- Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, FMI, 2001. disponible sur : { http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm }. consulter : 24/5/2008.
[2] -CRC sogema , **rapport sur les option de budgétisation**, opcit., t 3 , p: 3.
[*]- هذه التقنية تتم بالاستعانة بالمسير لتقدير نفقاتها الموازنية بمقارنة موازنة السنة السابقة مع تحقيق الأهداف المحددة الخاصة بالبرنامج.

يشوب عدم التأكد حول الأحداث والنتائج المستقبلية. وقد استعملت هذه الطريقة الجديدة لدعم اتخاذ القرار في كل من أستراليا ونيوزيلندا في سنة 1999، والمملكة المتحدة سنة 2002، وكندا في 2001.

4- تقديم وعرض الموازنة: تقديم الموازنة يعني التوثيق أو الوثائق المقدمة والموفرة لكل من البرلمان، الجمهور والمسيرين. ويقوم ضمن الديمقراطيات العصرية على عدة مبادئ أهمها:

- واجب الحكومة تقديم الحسابات بقاعدة تنظيمية (مضبوطة) لمستعملي المعلومات الموازنية؛
- الشفافية والوضوح، أي يسمح بمعرفة تامة لمجموع المعلومات الموازنية في الوقت المناسب؛
- عرض الحكومة لمحتوى الموازنة وتقديمها يجب أن يترجم الأهداف الكبرى لسياسات الدولة؛
- تسهيل وتحفيز المناقشة المفتوحة حول اختيارات الموازنات لتحديد العلاقة بين الوسائل والأهداف.

كما أننا نجد العديد من الدول الأعضاء في **(م ت إ ت)**، قد ركزت في هذا المجال من العصرنة على تقديم قوانين المالية المعتمدة حسب الوزارة، وحسب نوع الموازنة، ونذكر من بينها كندا[1]، وأيضا كحالة الكيبيك حسب برنامج وزاري.

كما أن القانون الصادر من طرف **(ص ن د)** المتعلق بشفافية المالية العامة قد حث في المادة 3-1- على ما يلي[2]:« لا بد أن يبين التوثيق الموازني بدقة أهداف المالية العامة، الإطار الاقتصادي الكلي، السياسات المتخذة لإعادة المكانة الأصلية للموازنة، والتوقعات الرئيسية للموازنة القابلة للتحقيق. كما يجب أن تكون معلومات الموازنة مقدمة بأسلوب يشبع احتياجات تحليل السياسات ووضوح الحسابات. وكذلك يجب أن تكون التقارير حول الموازنة خاضعة تنظيميا للسلطات التشريعية ».

ثانيا- إعادة هيكلة سيرورة تنفيذ النفقة العامة

يعتبر هيكل النفقة العامة إحدى الأدوات الأساسية في عصرنة نظام الموازنة العامة، والذي يرتبط إلى حد بعيد بتحسين الرؤية والقراءة لمختلف مدونات النفقات، وتبسيط إجراءاتها بغرض وضوح العلاقة بينها وبين مختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية... وتتضمن ما يلي:

1- تصنيف نفقات الموازنة: يسمح نظام تصنيف نفقات الموازنة للوزارة بتلقي المعلومات المالية الملائمة لاحتياجات مستعملي الوثائق الموازنية "البرلمانيين، الجمهور، المسيرين". ويجب[3] أن تظهر مدونة الموازنة بوضوح مركز المسؤولية، ويتخذ التصنيف عموما ثلاثة أصناف كما يلي:

1 -Ministère de finances, DGTPE, **mission économique: budget et politique budgétaire au canada** , [on line], ambassade de France au canada, Novembre 2004, p : 3. Disponible sur : {www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/pol_budget_**canada**.pdf}. consulter : 9/6/2008 .

2- FMI, **Manuel sur la transparence des finances publiques,** [on line], Couverture: Sanaa Elaroussi raduction : Albert Mauger, Correction : Annette Berthail-Costa , Washington, 2001, p : 42. disponible sur: {http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf }. 22/5/2008

3 - FMI, **Manuel sur la transparence des finances publiques**, Opcit, [on line], pp: 50-51.

• **حسب الأنشطة:** النشاطات تترجم في محفظة تحتوي على« برامج، برامج فرعية، وأنشطة».

• **حسب مراكز المسؤولية(الإدارية):** هذا التصنيف يسمح بمعرفة مستوى مراكز مسؤولية إنفاق المجاميع المرخصة من طرف البرلمان، الذي يحدد البنية التنظيمية للوزارة (الإدارة) من أعلى سلم التسلسل إلى أسفل.

• **حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة:** يسمح هذا التصنيف بمعرفة الطبيعة الاقتصادية للتكاليف الملتزم بها -تجميع اعتمادات الموازنة المخصصة حسب نوع التكلفة- من طرف الإدارة العامة.

ويسمح نظام التصنيف الوظيفي للإدارات العامة (Classification of function of government) لهيئة الأمم المتحدة، المطور من طرف **ص ن د**، بتجميع نفقات موازنة الحكومة حسب الأصناف الاقتصادية أو الوظيفية لمختلف برامج الإنفاق والتنظيمات المشرفة. ويطبق على مستوى واسع من طرف معظم الدول الأعضاء في **(م ت إ)**، وخاصة دول الإتحاد الأوروبي[1].

كما يسمح أيضا، بوضع قاعدة شكلية للتحليل، تشترك مع كل الدول التي تطبق نفس التصنيف. حيث حث (**ص ن د**) مختلف الدول بإدماج هذا التصنيف في نظامها المعلوماتي، لكي تكون مقياسا لإنتاج المعلومات اللازمة على أساس شكل نموذجي.

يستعمل هذا التصنيف لتسهيل المتابعة الآنية لتطور النفقات المنفذة، عن طريق الإدارات العامة، لمختلف الأهداف المحددة والوظائف الخاصة. ويستعمل أيضا للمقارنة على الساحة الدولية، وخاصة درجة مشاركة الإدارات العامة في الوظائف الاقتصادية والاجتماعية وغيرها. وقد تضمن القانون السابق ذكره، الصادر من طرف **(ص ن د)** في هذا المجال، ما يلي:

« يجب أن تكون معطيات الموازنة مقدمة على أساس قاعدة خامة، وتكون الإيرادات منفصلة عن النفقات، مع تقسيم اقتصادي، وظيفي وإداري للنفقات. كما يجب أن تقدم المعطيات المتعلقة بالنشاطات خارج الموازنة بنفس الطريقة ».

كما نجد حسب وثائق أحسن تطبيقات لـ **(م ت ا)** في إطار شفافية الموازنة قد تضمنت على ما يلي:

«النفقات يجب أن تصنف حسب الوحدات الإدارية الكبرى (الوزارة، الهيئة)، وأن تكون المعلومات التكميلية لتصنيف النفقات حسب الطبيعة الاقتصادية والوظيفية مقدمة»[2].

---

[1] - Yves Bertoncini , Lisa Steinacher, **Le budget de l'Union européenne: quelques enjeux centraux de la révision de 2008-2009**, [on line], centre d'analyse stratégique, République française, 9 juillet 2007, p: 6. Disponible sur: {http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/MisedejeuLisbonne4-final.pdf }. Consulter : 10/6/2008.
[2] - OCDE, Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE, 2002.

2- التسيير المتكامل لنفقات التسيير والتجهيز(المدمج للنفقات): التسيير المتكامل لموازنة التسيير والاستثمار هو نوع من التسيير المتخذ بهدف تسهيل اتخاذ القرارات برؤية تسيير الأموال العامة بمنظور كلي وحساباتها التكميلية للنفقات التسييرية والاستثمارية. ويسمى أيضا بنظام مدمج لتسيير المالية العامة (**SIGFIP**) الذي يشمل[1]:

- برنامج برمجي يشمل دائرة النفقة العامة؛
- المتدخلين وهم المدير العام للموازنة، المدراء الآمرين بالصرف، المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين؛
- كل المشرفين عن النفقة مرتبطين بالبرمجية (**SIGFIP**) في إطار شبكة معلوماتية محصنة.

ويتم هذا النظام في إطار التحضير كما في إطار تنفيذ الموازنة العامة.

لقد وضعت العديد من الدول تسيير مالي متكامل ذو فعالية في إطار تفويض السلطة والمسؤولية، يوفر أكثر حرية في ترحيل الاعتمادات غير المنفذة وآلية الالتزام المسبق للاعتمادات للسنة اللاحقة.

بصفة عامة، تمول نفقات الوزارات باعتماد موازني إجمالي، ويعطى لمسيري الوزارات المسؤولية الحقيقية على كل نشاطاتها. في حين، من المهم مراعاة النفقات التحويلية، والنفقات الاستثمارية الهامة.

ثالثا- نظام المعلوماتية لتحضير الموازنة

يتطلب تصميم نظام حكومي عصري لتحضير الموازنة، أن يكون متدائبا مع نظام تنفيذ النفقات (نظام متكامل لتسيير الموازنة)، لأجل السماح بالمتابعة الآنية للموازنة المقرر إنجازها.

إن استعمال نظام تنفيذ النفقة -نظام محاسبي متطور في كل الوزارات- محدود في الدول النامية، وأيضا في الدول المتقدمة. هذه الأخيرة تملك ثلاث أو أربع تطبيقات محاسبية نموذجية في وزاراتهم . حيث نجد على سبيل المثال: (SAP en **Allemagne** , ORACL Financial- people soft- J D Edwards en **Etats-Unis** , Smart streem- Free Balanceen en **Canada**…) .

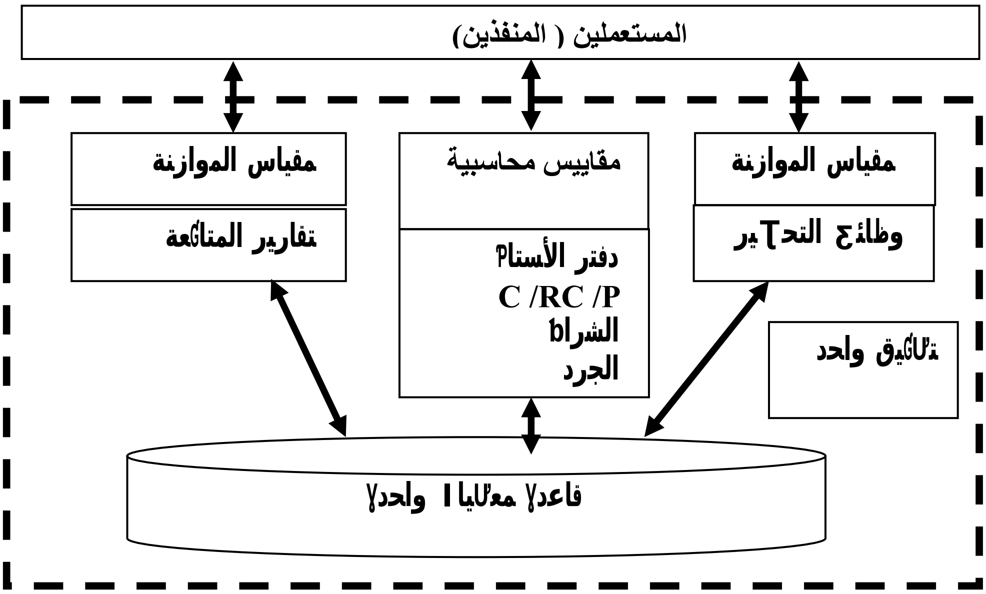
ويقوم مستوى التكامل على نظامين:

- نظام تحضير الموازنة مندمج مع التنفيذ؛
- نظام متميز للتحضير منفصل يصب في نظام التنفيذ.

[1] - Philippe Egoumé, **Procédure d' exécution de la dépense publique et transparence**, [on line], Présentation à l'ONG PUBLISHWHATYOUPAY, FMI, 26 avril 2007, Abidjan, p: 13. disponible sur: {http://imf.org/external/country/civ/rr/2007/042607.pdf} . consulter: 02/06/2008.

وهذا كما يظهر في المخططين التاليين:

الشكل رقم (1): نظام تحضير موازني مندمج



Source : <u>CRC sogema, rapport sur les option de budgétisation, opcit,T3, p: 114.</u>

يبين هذا المخطط هندسة نموذج تحضير الموازنة المندمج مع المقاييس المالية الأخرى " دفتر الأستاذ، حسابات الدفع، المشتريات، الجرد..." مؤسس في نظام محاسبي معلوماتي متكامل. ويعد نموذج الموازنة مرتين لتحضير الموازنة، ثم تنفيذها. حيث يستعمل هذا المقياس لإنتاج تقارير الانحرافات بين الموازنة والنفقات الحقيقية.

لقد حدد المتخصصين في هذا الميدان كيفية التطبيق المطورة من طرف النموذج الانجليزي «FMIS» لنظام معلومات الإدارة المالية، أو النموذج المعروف بدرجة أقل في فرنسا «SIGF». وتشمل اختيارات نظام معلوماتي متكامل لتسيير المالية العامة[1] عدة أنظمة (**SIGFP, SIGFIP, SIGF, SICOP, ASTER* etc.**) للقيام بتشخيص التسيير الموازني والمحاسبي. وذلك للحاجة إلى استخدامه نظرا لعدم فعالية تنفيذ الموازنة، بالإضافة إلى ضرورة عصرنة دائرة الإنفاق من خلال تبني نظام معلومات جيد لتسيير المالية العامة.

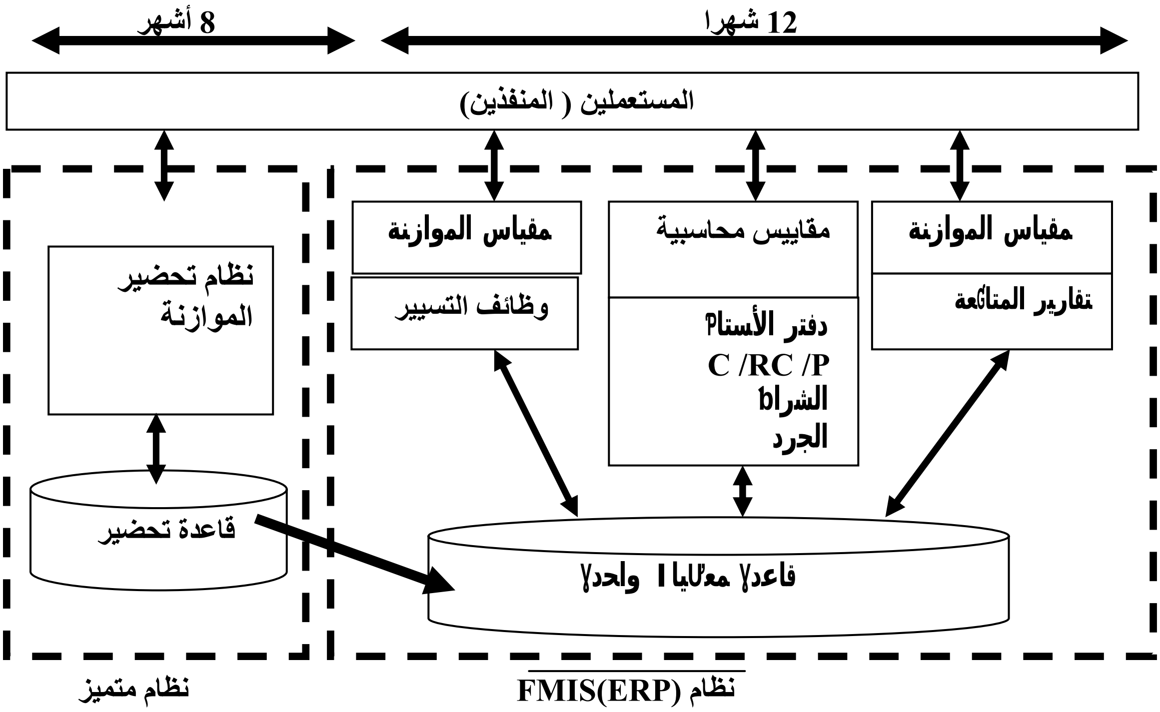
أما المخطط الثاني، يبين نظام تحضير موازني منفصل كما يظهر في الشكل رقم(2) الذي يمثل هندسة نموذج تحضير الموازنة بنظام متميز، منفصل عن نظام تنفيذ النفقة. يمسك النظام

[1] -Dieudonné M. Adjahi, **<u>quelles sont les attentes par rapport a un system intégré de gestion des finances publiques</u>**, [on line], séminaire sur les Systems intégrée de gestion des finances publiques « S. I. G. F». Ministère des Finances et de l'Economie du Bénin, pp :14-15. disponible sur: {www.ouestafritac.org/pubdocs/seminaires/gestion_IFMS/Presentation_Benin.ppt}. Consulter a : 24/5/2008

* - Voire pour Aster : Philippe Egoumé , opcit, [on line].

المحاسبي بنفس النموذج الموازني في مختلف انعكاسات عمليات تحضير الموازنة التي ستطبق رسميا. كما يمكن أن تتم متابعة تنفيذ النفقات عن طريق نظام محاسبي مركزي. حيث يستعمل نظام تحضير الموازنة خلال 08 أشهر من السنة (n-1) بينما نظام التنفيذ يستعمل خلال الاثنا عشر شهرا اللاحقة.

الشكل رقم(2): نظام تحضير موازني منفصل



Source : CRC sogema, rapport sur les option de budgétisation . opcit. T3, P: 115 .

المطلب الثالث: التوجهات الدولية للعصرنة

لقد قامت معظم الدول الأعضاء في (**م ت ت إ**) خلال العشريتين الأخيرتين، بعدة إصلاحات للموازنة بالتركيز على المخرجات المسجلة، وليس على الموارد المستعملة، ولكن في الأخير توجهت رؤيتها نحو التركيز على النتائج، من خلال تبني إعداد وتسيير الموازنة القائم على النتائج. حيث اعتمدت معايير الأداء، الأهداف، الغايات وغير ذلك، ولكن تختلف التطبيقات والأهداف من دولة إلى أخرى في إطار إصلاحاتها. وخاصة بعد المؤتمر الذي أشرفت عليه المنظمة في سنة 2002، بالرغم من أنه لم يتم بعد الوصول إلى محددات تؤكد بالتفصيل المكاسب أو الخسائر الناتجة عن هذا التقدم في ذلك الحين. إلا أن الأعضاء المركزيين المكلفين بإعداد الموازنة، قدروا بأن منظور التعديلات قد رفع من جودة التسيير، وازدياد فعالية وكفاءة كل المشاريع[1].

---

[1]-Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk et Bernd Bühler; **L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats**, [on line], opcit, p: 7.

كما أنه قد تم تقديم عدة أمثلة لتطبيقات الموازنة القائمة على أساس النتائج في ثلاث دول أعضاء تتمثل في الو م أ، نيوزيلندا، المملكة المتحدة.

لقد اقتنعت الدول الأعضاء لـ **(م ت إ ت)** كفرنسا، استراليا، نيوزيلندا، المملكة المتحدة، السويد، كندا، والـ **و م أ**، بأن المركزية لا تغطي الاحتياجات ومتطلبات تسيير القطاع العام، حيث تضمنت إصلاحات الموازنة لهذه الدول، المرونات اللازمة لاستعمال الوسائل بمقابلة المسؤولية على النتائج.

وتعتبر نيوزيلندا من أوائل الدول التي طبقت إدارتها العامة موازنة الأداء في أواخر 1980[1]. لينتقل إلى موازنة قائمة على أساس المخرجات (التعاقدية) في سنة 1996، ثم التحول في سنة 2004 إلى التركيز على النتائج. كما اتبعت من طرف كل من كندا، الدنمارك، فنلندا، إرلندا، السويد، المملكة المتحدة والو م أ، أوستريا وألمانيا... ما بين نهاية 1990 وبداية 2000 ، وانضمت تركيا أخيرا إلـى الدول التي تعتمد التسيير والموازنة القائمة على أساس النتائج.

وتختلف هذه التطبيقات من دولة إلى أخرى، حيث نجد على سبيل المثال، أن نيوزيلندا في البداية كان تركيزها على المخرجات، أما الآن انتقلت إلى التركيز على النتائج (المردودات). أما الدنمارك فقد غيرت أنظمة حساباتها وموازنتها نحو التركيز على النتائج. وأخيرا توجهت فرنسا نحو تطبيق موازنة موجهة على أساس النتائج في سنة 2006[2].

كما يبين الجدول رقم(1) بعض الدول التي تطبق الموازنة القائمة على أساس النتائج، سواء بتركيزها على الأداء أو النتائج، والتي كانت قبلا تطبق إما موازنة قائمة على أساس المخرجات أو موازنة قائمة على أساس الوسائل كفرنسا. والتي تحتوي على الكثير من الاتجاهات المشتركة في صيرورة الموازنة من جانب ضبط السلطات العامة، الوثائق المرفقة في الإعلام، التعديلات التشريعية الموجودة دوما في الدول الأعضاء لـ **(م ت ت إ)** التي اعتمدت تسيير موازنة قائم على أساس النتائج.

---

[1]-David Webber, **Wrestling with Outcomes: The New Zealand Experience,** [on line], Agenda, Volume 11, Number 4, 2004, p:337. Available to: { http//epress.anu.edu.auagenda0110411-4-A-4.pdf}. consulted: 14/4/2008.

[2] - OCED, **Modernising Government : The way forward**, [on line], opcit, pp :56-60.

الجدول رقم (1): مختلف التوجهات الدولية للموازنة القائمة على أساس النتائج

أستراليا	كندا	فرنسا	نيوزيلندا	الو م أ
استخدام موازنة البرامج وتسيير الأداء على أساس النتائج	استخدام موازنة البرامج وتسيير الأداء على أساس النتائج	استخدام موازنة البرامج وتسيير الأداء على أساس النتائج	استخدام موازنة البرامج وتسيير الأداء على أساس النتائج	استخدام موازنة البرامج وتسيير الأداء على أساس النتائج
أدوات التسيير القائم على أساس النتائج				
تصريح موازنة سنوي: الأداءات الخاصة بكل تنظيم للدورة الموازنية القادمة	•**تقرير** حول مخططات وأولويات الوزارة يسلم إلى البرلمان •**مستند الأداء** يبين الخطوط العريضة للالتزامات الرئيسية في إطار النتائج للسنوات الثلاثة القادمة. • **تحديد** المهمة، الأهداف الإستراتيجية والخصوصية، النتائج المنتظرة، مؤشرات الأداء وموازنة النفقات بقاعدة تعدد السنوات. •**تقارير متاحة في الأنترنيت**	•**المشروع السنوي للأداء** الذي يرافق الملاحق المتصلة بمشروع قانون المالية • **عرض** الأهداف، الأنشطة، النتائج المنتظرة، المؤشرات، الاعتمادات المفتوحة على أساس متعدد السنوات، النفقات للسنة (N+1) لكل وزارة أو تنظيم.	•**المخططات الإستراتيجية للوزارات** التي تحدد أولويات الرئيسية للوزارة، المقررة من خلال مستند الأهداف الرئيسية للدولة. • **اتفاق الأولويات** ودمجها في عقد الأداء للمدير العام، الذي يجب أن يكون قابلا للقياس، قابلا للتحقق، ومركز على النتائج.	•**المخططات الإستراتيجية** تغطي فترة ست سنوات، الوزارات والهيئات تعرض مهمتها وأهدافها على الأجل الطويل، التي تعبر بالنتائج ولكن ليس من الضروري أن تكون قابلة للقياس. •**المشروع السنوي للنتائج** هو ترجمة مخطط استراتيجي لوزارة، في شكل أهداف قابلة للتحقق في دورة الموازنة المعطاة، المتضمنة التكاليف المالية للنتائج المتعلقة بها، كما أن إطارات التوجيه مسؤولة عن الأهداف المحددة. • **تقارير متاحة في الأنترنيت**
•تقارير سنوية تصدر وتناقش في البرلمان، تتضمن تحليل مفصل لدرجة تقدم البرامج وتحقيق الأداءات المحددة.	•تقرير وزاري حول المردود خاضع للبرلمان، في نفس الوقت مع الميزانية السنوية لنتائج الدولة. الذي يبين التقدم المنجز لاحترام الالتزامات المعنية، في التقرير حول المخططات والأولويات. •**تقارير متاحة في الأنترنيت**	•**التقرير السنوي للأداء** يكون مرتبط بمشروع القانون التنظيمي، الذي يسمح بمعرفة حسب البرنامج النتائج المنتظرة والمسجلة، التكاليف الموجودة في التقرير مع المشاريع السنوية للأداء والتحديدات الدقيقة للتجاوزات.	•**المعلومات** المتزايدة الانتشار حول النتائج. •العديد من الوزارات تنشر تقارير لدول العالم تتضمن ملخص حول وضعية نيوزيلندا في مجال نشاطاتها.	•**التقارير السنوية للنتائج** تقارن الأنشطة بالنتائج المرتبطة بها في المشروع السنوي. وتوفر الشروحات حول الانحرافات، وتحدد مقاييس التحسين والتعديل. •توفير قانون حول النتائج وأداءات الدولة.

Source: **Rapport sur les options de budgétisation, t 3, P : 9 .**

المبحث الثاني: الموازنة القائمة على النتائج من خلال الأداء

لقد حدث تغيير على مدى العقدين السابقين في العديد من البلدان، في موضوع إعداد واعتماد وتنفيذ الموازنة العامة، فقد أصبح التركيز على النتائج بدل المنظور التقليدي على المدخلات(الوسائل). مع أن العناصر الرئيسية في الإدارة المرتكزة على المدخلات ما زالت قائمة، فإن الحكم على العديد من المدراء والوزراء بات يعتمد على برامجهم أكثر من مدى التزامهم بالإجراءات الإدارية، أو بمدى نجاحهم في الحصول على الموارد المالية. فما هي مقومات موازنة النتائج؟ وهل يعتبر الأداء مدخلا لها؟

المطلب الأول- موازنة البرامج القائمة على النتائج

تطبق الموازنة القائمة على النتائج في جل الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، و تختلف تسميتها وطرق إعدادها وتنفيذها من دولة إلى أخرى، مع استعمال نفس المضمون. حيث تقوم على عدة مؤشرات تتضمن الجودة، الكفاءة والفعالية، في مختلف مراحل دورة الموازنة العامة.

أولا- التعريف

تعتبر هذه الموازنة مدخل متكامل للتخطيط والإدارة وأداء السياسات المالية على المدى المتوسط، من خلال التسيير القائم على أساس النتائج[1]. وحسب التعريف المقدم ضمن **اجتماع أمانة الأمم المتحدة** في 09 /1999/7 أنه " يتم إعداد موازنات البرامج*على أساس بعض النتائج المرغوب فيها والأهداف المسطرة، بتحديد مؤشرات أداء تسمح بقياس مختلف النتائج المحققة، لتقييم الموارد الضرورية لتحقيق هذه الأهداف وتقييم الأداء حسب النتائج المسجلة[2].

ثانيا- العناصر

إن الموازنة القائمة على أساس النتائج ترتكز على عدة مكونات مختلفة لا بد من وجودها، وتعتبر المتطلبات الضرورية لضمان نجاح تطبيقها، ويمكن تركيز أهمها في التالي:

---

[1] - Commission européenne, Europe Aid bureau et direction générale de coopération de développement, **Appui Budgétaire General aux Pays ACP**,[on line], Note D'information aux membres du comité du FED, AIDCO/3205/06-FR, Bruxelles,16/02/2006, Mise à jour de l'approche de la Commission depuis mars 2004, pp : 10-11. disponible sur: {http://www.cefeb.org/jahia/webdav/site/cefeb/users/administrateur/public/coopdev2006/module3/ruiz_2.pdf}; consulter: 24/5/2008

* [illegible] الموازنة [illegible]: [illegible]، **مدخل شامل للموازنة التقديرية**، [illegible]، الإسكندرية، 2006، ص 1052.

[2] -Andrzej T, Abraszewski et autres, **Budgétisation axée sur les résultats: expérience des organisations du système des Nations Unies**, [on line], Corps commun d'inspection, JIU/REP/99/3, Genève, 1999, p:10. disponible sur: {http://www.unjiu.org/data/reports/1999/fr99_03.pdf} . consulter a : 24/5/2008

-**Voir aussi**: Sandrine Mesple-somps et Marc Raffinot. **reforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays afaible revenu: Burkina Faso et mali**, [on line], Document de travail DIAL /Unité de Recherche CIPRÉ, Novembre 2003, P: 5. disponible sur: { http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2003-13.pdf} consulter a 27/4/2008 .

1- إطار الإنفاق متوسط المدى (إ إ م م)

يقوم إطار الإنفاق على المدى المتوسط على تحديد تسيير الموازنة بمنظور متعدد السنوات، بوضع برنامج للنفقات يحدد السقف الأعلى خلال ثلاث أو أربعة سنوات[1]، وتعتمد دول الاتحاد الأوروبي هذا البرنامج، ويتم مراجعته وتحديثه كل سنة(ماعدا المملكة المتحدة فهي تقوم بإعداد إ إ م م على سنتين)، ويغطي كل النفقات مهما كانت طبيعتها أو مصدر تمويلها، فهو أداة برمجة وتحكم في النفقات. وذلك لأجل عدة أهداف تتمثل فيما يلي[2]:

- تعزيز الانضباط في الموازنة الإجمالية، وبالخصوص استدامة السياسات القطاعية والموازنة، للتأكد من أن أثر الموازنة (السياسات الموازنية) المستقبلي متوافق مع الإمكانات المالية للدولة، وإطار الاقتصاد الكلي؛
- تعزيز الفعالية في تخصيص الموارد بين القطاعات، عن طريق تطوير الأدوات والأساليب لضمان التواصل بين الاستراتيجيات والموازنة، كما يتيح لنا وضع الموازنة في منظور متعدد السنوات تحديد الأثر التدريجي لتحقيق الأهداف، التي تتطلب جهدا مستمرا في عدة سنوات؛
- تحسين الأداء التشغيلي؛ أي الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات العامة، وتوفير أفضل القدرات لدى المديرين على التنبؤ، لتوجيه برامجها وتوفير إطار لمتابعة الأداء.

إن إطار الإنفاق على المدى المتوسط، لا يحل محل ولا يعتبر خطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو غيرها من الوثائق الإستراتيجية، ولا يحل محل موازنة الدولة، ولكنه يشير إلى إقامة صلة بين الاستراتيجيات في المدى المتوسط أو الطويل مع الموازنة السنوية، لتحديد المسار من أجل تحقيق أهداف الخطط أو الاستراتيجيات، والإشراف على عمليات تكييف الموازنة المتناقصة عبر السنوات.

كما أن إ إ م م، يتم تحضيره بشكل إجمالي حسب كل وزارة أو كل قطاع، في وجه واحد مع تحضير الموازنة، أو يمكن أن تحضر في أغلب الأحيان بشكل مفصل حسب البرنامج في نفس الوقت مع تحضير الموازنة [3].

[1]- Dirk-Jan Kraan and Daniel Bergvall, **Budgeting in Georgia,** [on line], OECD Journal on budgeting, 2006, **ISSN** 1608-7143,Volume 5–No.4, p:75. Available to: {http://www.oecd.org/dataoecd/52/30/40139928.pdf}. Consulted: 5/4/2008

[2]- Gérald Collange, Pierre Demangel, Robert Poinsard, **Guide méthodologique du suivi de la performance**, [on line], banque international pour la reconstruction et le développement région Moyen-Orient Afrique du nord, Département économique et social, Novembre 2006, royaume du Maroc (programme de reforme de l'administration publique), p7. disponible sur:
{ http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Guide4_RPK.pdf}. consulter: 26/12/2007.

[3] -D Tommasi, **Les cadre de dépenses a moyen terme(CDMT)**, [on line], Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, **Nouvelle approche budgétaire basée sur les : Développement du budget par objectifs** ,Tunisia, 26join 2006, p p: 7-14. disponible sur :

2- الميادين الإستراتيجية للنتائج(م إ ن): وهي تحضير استراتيجيات قطاعية أو وزاريـة متوسـطة الأجل، تحدد الأهداف، ولها صفة الإلزام في تحديد الأولويات لكل وزارة أو مديرية إقليمية وجهويـة. حيث تغطي هذه المجالات -إذا لزم الأمر- جزءا من السياسة العامة التي تنفذ، والتي لها صفة قابليـة التعديل بسرعة كافية.

إن الميادين الإستراتيجية للنتائج لا توفر إطارا شاملا ومستقرا للتحليل الإداري لإعداد الموازنة، حيث لا بد أن يمتد التحليل إلى كامل مصالح التنظيم لتكامل موازنتها من خلال دعم استقراريتها لضمان المتابعة المنتظمة خلال السنوات، للكشف عن ديناميكية التنفيذ والتحولات التي تتم. لذلك لا بد من إيجاد علاقة بين الميادين الإستراتيجية وبرامج الوزارة، بوجهة كل هدف عام[1]. ويبين الشكل رقم (3) بأن كل ميدان إستراتيجي له عدة أهداف ترتبط ببرنامج واحد أو عدة برامج، وكل هدف يقابله مؤشر أداء للمتابعة.

الشكل رقم (3): **الميادين الإستراتيجية للنتائج**

الـⅢامǰ

	ā 1	ā 2	ā 3	ā 4
م إ ر 1				
ØŁ 1		س2 1		س 14
ØŁ ر	س 1ر			س 4ر
م إ ر 2				
ØŁ 1		س22		س 24
ØŁ م		س 2 م		س 4 م
م إ ر 3				
ØŁ 1	س1 3		س3 3	س4 3
ØŁ ǯ			س3 ǯ	

ā: الـⅢنامǰÛ   ØŁ: اآدفÛ   س : مؤشر الأداة

Source : Gérald Collange, Pierre Demangel, Robert Poinsard, opcit,, [on line], P 11.

3- تحديد معايير لقياس الأداء: يعرف مؤشر الأداء حسب منهجية تسيير الموازنة على أساس النتائج، المقدمة من طرف البنك الدولي "المؤشر هو متغير محدد، لقياس ووصف أو معاينة الحالـة الكليـة أو الجزئية للنشاطات أو البرامج للدولة".

{http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/CDMTDanielTOMMASI.pdf}.consulter 26/12/2007

[1] - Gérald Collange, Pierre Demangel , Robert Poinsard, **Guide méthodologique du suivi de la performance** , [on line], Opcit, p p: 9-10.

وتوجد عدة أنواع من المؤشرات يتم من خلالها رصد الأداء تتمثل فيما يلي ما يلي[1]:

-مؤشرات الوسائل(المدخلات): وتصف حجم الوحدات المادية وتكلفة الوسائل المستخدمة؛

-مؤشرات المنتجات(المخرجات): وتصف مجموع الإنتاج لإدارة أو مصلحة مثـل عـدد الـدورات التكوينية، عدد الملفات المعالجة...؛

-مؤشرات النتائج (العوائد المخرجة): تحدد بالمقارنة مع أهداف البرنامج، ويوجد نوعين من النتـائج يمكن تمييزها: النتائج الوسيطة والتي تتعلق بالتغيرات التي تعزى مباشرة إلى البرنامج التـي تطـابق أهدافها المحددة، والنتائج النهائية أو الآثار فيما يتعلق بالتغييرات التي قد لا تكون منسوبة تمامـا إلـى برنامج واحد.

4- **قواعد المعلومات**: يتطلب تكامل نظام الموازنة مع النظام المحاسبي ضمن إطار معلوماتي (تطبيق مراقبة التسيير ومحاسبة التكاليف) تقسيم النشاط في كل مصلحة أو هيئة عامة إلى مراكز مسؤولية عن النشاط الرئيسي، لتقديم الخدمات العامة المنوطة بها من جهة، ومراكز خدمات معاونة، ومـن خـلال تحديد أسلوب قياسها ومتابعتها إحصائيا، وربطها بالدورة المستندية ونظام المعلومات من جهة. ويتطلب هذا بالضرورة توفر قاعدة معلومات. ونذكر على سبيل المثال: قاعدة المعلومـات لمنظمـة التعـاون والتنمية الاقتصادية[2].

ثالثا: الأهداف

موازنة البرامج القائمة على أساس النتائج هي "وضع السياسات الملائمة على المدى المتوسط" بدل إدارة المبالغ النقدية على المدى القصير. وهي تهدف إلى[3] :

1- تحسين التوازن الاقتصادي الكلي من خلال تطوير إطار واقعي ومتناسق للموارد؛
2- تحسين آلية تخصيص الموارد للأولويات الإستراتيجية داخل القطاعات وفيما بينها؛
3- زيادة الالتزام بدعم قدرة الهيئات العامة على التنبؤ بالسياسات والتمويل بحيث نتمكن من التخطـيط للمستقبل على ثلاث سنوات مما يساعد على استدامة البرامج؛
4- منح المؤسسات والوزارات الحكومية قدرة أكبر من الاستقلالية مع وضع قيـود علـى الموازنـة، بالإضافة لزيادة الحوافز لاستخدام أكثر فعالية وكفاءة للمخصصات.

---

[1]- Gérald Collange, Pierre Demangel , Robert Poinsard , [on line], p :22-24.

[2] – Voire: OCDE, Base de données de L'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires, [on line], phase II, Glossaire final, 19-Décembre 2006 . disponible sur: {http://www.oecd.org/dataoecd/21/24/39628689.pdf}, consulter : 19/6/2008.

[3] - [illegible]، وزارة المالية وال[illegible]، **مشروع الميزانية الاستراتيجية**، [illegible]، [illegible] : 2-3. [illegible]: {http://194.170.30.254/mofi/Arabic/a_mofi_budget_PDF/Defining%20Programs%20-%20AR.pdf} تاريخ الإطلاع: 15/3/2008.

المطلب الثاني: البناء الجديد لدورة الموازنة

وتقوم على عدة محددات في مختلف المراحل الثلاث الأولى للموازنة كما يلي:

أولا- التحضير والإعداد

تمثل الوظائف الكبرى للدولة* مثل الصحة، التربية، العدالة،الأمن الوطني...الوحدة الأساسية لتحضير الموازنة، حيث كل وظيفة تتضمن "برامج" حكومية, على سبيل المثال "وظيفة التربية" تكون قائمة على برنامج التعليم الأساسي، برنامج التعليم الثانوي...

تحدد الحكومة(مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية) برامجها الخاصة(البرامج الفرعية والأنشطة) باعتماد موازنة البرامج، لتحقيق أهدافها المتمثلة في توفير الخدمات العامة. وتسطير المخرجات والنتائج المراد تحقيقها. ومن الأمثلة على هذه النتائج، يمكن أن نذكر هدف خفض معدل الإصابة بالأمراض، أو ضمان تحصيل عدد أكبر من الطلبة لمستوى معين من التعليم.

وبعد أن تحدد الحكومة هذه النتائج، تضع مؤشرات الأداء، وتحدد تكلفة الموارد الضرورية لتحقيق هذه الأهداف، التي تساعد على تقييم مدى تطابق أعمالها مع النتائج المرجوة، ويظهر ذلك من خلال الشكل رقم (1)، الذي يبين كيفية الإعداد لبرنامج في وزارة الصحة على سبيل المثال. ومن هنا فإن إعداد الموازنة المرتكزة على النتائج، يجمع بين الوحدات الإدارية العاملة في مجال صياغة السياسات والوحدات المنفذة لهذه السياسات، وتلك المسؤولة عن الإشراف والتدقيق، ويصل بين أعمالها.

الجدول رقم (2) :كيفية إعداد محفظة البرامج لوزارة الصحة

المحفظة	الصحة وإصلاح المستشفيات
البرنامج	-الترقية والحماية الصحية
البرنامج الفرعي	-الترقية والحماية الصحية للطفل
هدف البرنامج الفرعي	تحسين صحة الطفل
النتائج المنتظرة	تخفيض 5% من نسبة وفيات الأطفال
المؤشرات	نسبة وفيات الأطفال بقاعدة سنوية

Source: <u>CRC sogema, rapport sur les option de budgétisation, opcit, T3, p :3.</u>

يعتبر تحديد هيكل النتائج بعناية ودقة أمرا حاسما في إنجاح إطار عمل هذه النتائج. وتعبر اتفاقيات النتائج بمجموعها عن أولويات الحكومة وأهدافها. فكل نتيجة من النتائج المرجوة، تجسد بعض الأولويات المحددة للحكومة في إطار سياسة معينة[1].

* [illegible] الكبرى [illegible] من [illegible] الدولية، [illegible] المقارنة [illegible].

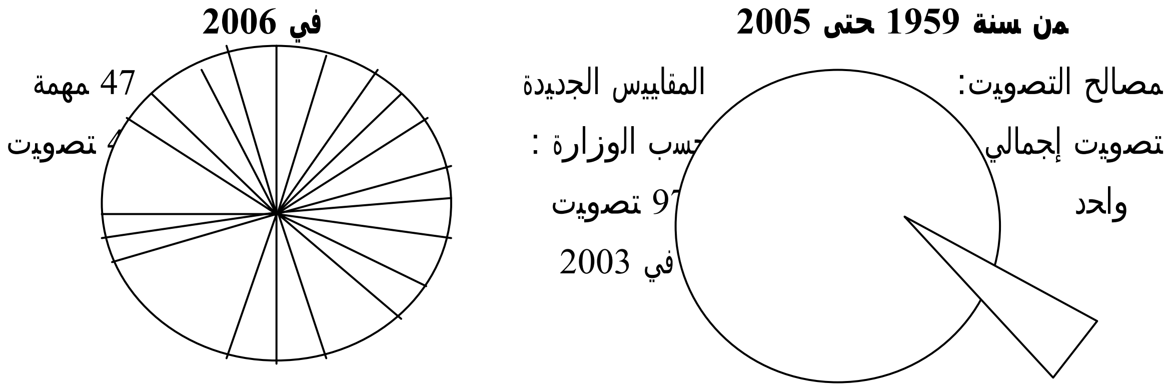
[1] - [illegible] المالية والتخطيط، **مشروع الميزانية الاستراتيجية: وضع هيكل البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية**، [illegible] .1: [illegible].

وتصف المخرجات الطريقة التي يخطط بها مسيري الهيآت الإدارية العامة، للمساهمة في تحقيق نتائج الحكومة، كما أنها توفر أساسا لاتفاقيات الأسعار التي تعقدها مختلف الهيآت العامة مع الحكومة لشراء المنتجات والخدمات. وتشكل المخرجات والنتائج معا الأساس الذي تعتمد عليه هذه الهيئات في تسيير أدائها، كما يعتمد أصحاب المصلحة الخارجيين في تقييم أداء هذه الأخيرة.

ثانيا- التقديم والاعتماد

حسب المادة 3-2-2- من القانون السابق ذكره، الصادر من طـرف **ص ن د** يـتم عـرض الأهداف حسب البرامج الرئيسية للموازنة[1]، حيث يتم اعتماد الموازنة عن طريق المناقشة والتصـويت على الاعتمادات من طرف البرلمان وذلك على أساس البرامج لكل وزارة أو هيئة حكومية، باعتمادات إجمالية حسب البرامج وليس إجمالا لمحتوى الاعتمادات مع تحديد مركز مسؤولية لكل برنامج وزاري (برنامج فرعي ونشاط)، وهو ضروري لتحديد ومعرفة المسير المسؤول على تحضير الموازنات الذي يقع عليه واجب إعداد التقارير حول تحقيق النتائج. كما يتضح من خلال الشكل رقم (4)، الـذي يبـين مرحلة اعتماد الموازنة في فرنسا قبل وبعد تطبيق الموازنة الجديدة، والـذي أظهـرت أن 94% مـن الاعتمادات قد تم نقلها آليا.

الشكل رقم (4) : اعتماد موازنة فرنسا في البرلمان قبل تطبيق موازنة النتائج وبعدها



100% من الاعتمادات تم مناقشتها برلمانيا حسب المهمة

94 % من الاعتمادات قد تم نقلها آليا دون مناقشة من سنة لأخرى، أما الاعتمادات التي تم مناقشتها تمثل 6% فقط من مجمل الموازنة العامة

Source : Benoit Chevauchez, La LOLF: une expérience de budgétisation et de gestion de **"performance", [on line] , Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, Nouvelle approche budgétaire basée sur les : Développement du budget par objectifs, Tunisia, 26-27 juin 2006**.disponible sur: {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/lolfperformance.pdf}. consulter : 26/12/2007.

[1] - FMI, **Manuel sur la transparence des finances publiques**, Opcit, [on line] , p:51.

ويمكن تلخيص مراحل تحضير الموازنة القائمة على أساس النتائج فيما يلي:

- تحضير إطار اقتصادي كلي متوسط الأمد لتحديد الأهداف الاقتصادية الكلية؛
- تحضير إطار للنفقات المتوسطة المدى يعكس الأهداف الاقتصادية الكلية وإدراجه في الموازنة؛
- تحديد السقف الأعلى لإجمالي النفقات؛
- تحديد سقف للإنفاق في كل الوزارات بحسب الأولويات؛
- الطلب إلى الوزارات تحضير موازناتها بحسب السقف المقترح لكل وزارة.

ثالثا- التنفيذ

يتم تنفيذ الموازنة بطريقة تسيير جديدة قائمة على أساس مفهوم الأهداف ومؤشرات الأداء حسب مختلف الهيئات العامة(الوزارات مع مختلف مصالح عدم التركيز والتفويض)، التي يقع على عاتقها مسؤولية تحقيق مختلف المخرجات والنتائج المسطرة حول البرامج ،البرامج الفرعية والأنشطة.

ويتضمن هذا البناء الجديد، إعطاء حرية أكبر في تسيير البرامج وصرف الاعتمادات، وهذا ناتج عن تحميل مسؤولية تحقيق النتائج الذي يتطلب تفويض الصلاحيات والسلطات. حيث نجد مثلا في فرنسا حسب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (**ق ع ق م**)، في المادة الخامسة : أن للمسيرين حرية واسعة لإعادة توزيع الاعتمادات من برنامج نحو مختلف بنود مخصصات السلطات العامة، نفقات الأشخاص، التسيير، تكاليف الدين للدولة، الاستثمار... كما أن الاعتمادات الإجمالية توفر إمكانية تحويل نفقات التسيير إلى نفقات الاستثمار أو العكس، إلا أنه توجد قيود -في فرنسا- على بعض الأصناف لا يمكن تحويل مبالغ الاعتمادات إليها. حيث على سبيل المثال، تنص المادة الخامسة الفقرة2 "بأن الاعتمادات المفتوحة الخاصة ببند نفقات الأشخاص لكل برنامج تحدد سقف النفقات بهذه الطبيعة"[1].

إن إعداد الموازنة القائمة على النتائج تبين بوضوح مفهوم مركز المسؤولية لكل برنامج وزاري، ونجم ذلك عن الحرية المعطاة لهم، فحسب المادة الأولى من (ق ع ق م) لفرنسا تنص على: " تحمل تحقيق الأهداف والنتائج التي تم تحديدها"، حيث يمكن أن تكون وحدة تنظيمية مسؤولة على عدة برامج أو برنامج واحد فقط، ويمكن أن تشترك عدة وحدات إدارية (على مستوى البرامج الفرعية مثلا) في برنامج واحد. المهم أن يكون هناك دائما مركز مسؤولية واضح وخاص في كل مستوى.

يمكن تلخيص هذه الجوانب في **الشكل رقم (5)**أ الذي يبين بوضوح الجوانب التي تظهر دوريا من خلال الملفات، والمعلومات المحتواة في قاعدة المعطيات، لنظام تحضير الموازنة.
كل برنامج يقابل مركز مسؤولية أو بنية تنظيمية... في الوزارة، ويجزأ إلى برامج فرعية، بدورها تجزأ إلى عدة أنشطة.

---

[1]- Raymonde muzellec, **finances publiques**, 12 édition, édition Dalloz, Paris, 2002, p: 51

تشمل النشاطات ثلاث أسس، إما إجراء الوظيفة الحكومية (موازنة التسيير)، أو موازنة الاستثمار، أو تحويل مباشر للأموال نحو المستفيدين(منح دراسية، إعانات البحث أو التحويلات للولايات). وتقام هذه النشاطات على وضع البنى الدائمة التي تكون موثقة في شكل" مشروع"، تكون مطابقة للأهداف، لها مخرجات حسب دورها، وتبين النتائج المتوقعة، والتي تقاس بالاستعانة بمؤشرات الأداء.

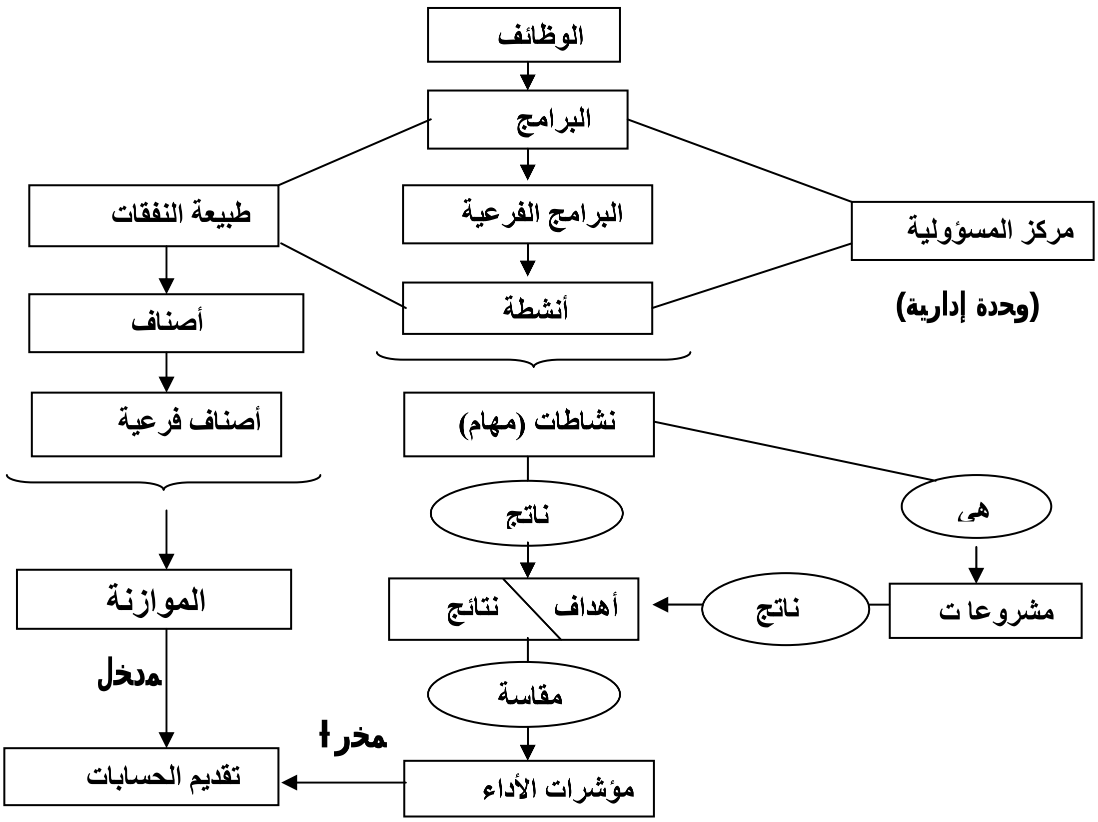
تعتبر مؤشرات الأداء مقاييس مستهدفة، تستعمل في قياس القيم الفعلية، الانحرافات وتفسيرها.

تستعمل البرامج الفرعية والنشاطات الموارد المادية المصنفة حسب طبيعة النفقات(الأجر، تأثيث المكاتب، بنزين، مواد وغير ذلك) وتقسم إلى أصناف، أصناف فرعية وبنود...

يحمل موضوع «الموازنة» الإسقاطات المالية المرتبطة بمواردها المادية للسنة (N)، (N+1) و(N+2) على أساس تعدد السنوات. هذا الموضوع يتضمن أيضا نوع الدفع، إما نفقات تسييرية، استثمارية أو تحويلات اجتماعية، اقتصادية وجماعات محلية. ويوضح في النهاية منبع الأموال المستعملة (أموال مجمعة للدول، تمويل خارجي إجمالي أو جزئي)، وأيضا حسب المواقع الجغرافية للنفقة في حالات المشروعات الاستثمارية.

أما « تقديم الحسابات والمساءلة» فغرضها قياس النتائج المحققة عن تنفيذ البرامج الحكومية، باستعمال مؤشرات الأداء المحددة مسبقا والموارد المالية الفعلية المحولة.

الشكل رقم (5): جوانب الاهتمام بالموازنة العامة للدولة



Source:CRC sogema, rapport sur les option de budgétisation, opcit, T1, p: 7.

المطلب الثالث: تحسين الأداء من خلال الموازنة القائمة على النتائج

يعتبر تحسين الأداء من أهم أهداف معظم الأنظمة المالية، حيث جل الإصلاحات التي قامت بها مختلف الدول، إلا وكانت تتضمن في منطلقاتها البحث عن تحقيق الفعالية والكفاءة.

أولا: مفهوم الأداء

الأداء هو مصطلح متعدد المفاهيم، يهتم بالنتائج أو حاصل النشاطات المنفذة، بعلاقتها مع الغايات المقصودة التي يهدف إلى تحقيقها، هدفه تعزيز درجة التنفيذ لإنجاز الحكومة لغاياتها[1].

مفهوم الأداء بسيط ولكن مضلل في نفس الوقت، لأنه من السهل التعبير عن الأفكار والأهداف الرئيسية، ولكن من الصعب تطبيق هذه الأفكار على الإدارة. المبدأ الأساسي هو أن الإدارة يجب عليها توفير الخدمات وتنفيذ البرامج بكفاءة، حيث نجد في مختلف المنشورات المتزايدة المكرسة حول الأداء، أن الكفاءة مرتبطة عموما بالمنتجات، وتعني السلع والخدمات التي تنتجها الإدارة، وأن فعاليـة النتـائج تمثل أثر البرامج الحكومية على المجتمع[2].

تعتبر الرغبة في تحسين الأداء المالي الحكومي ليست بالجديدة، حيث تبحث دائما عن تعظيم النتائج من خلال الإنفاق والتنظيم باستعمال الموارد المتوفرة، دون إضافة أموال جديدة، وهذا يتطلب اليقظة وإعادة تنظيم كيفية الإنجاز من أجل تحقيق أحسن النتائج، وذلك بتوظيف أحسن الحوافز من صلاحيات ومسؤوليات وغيرها. لذلك اعتمدت الحكومات عددا من مختلف المقاربات لتحسين الكفاءة والفعالية في القطاع العام، من خلال التسيير الإستراتيجي، الموازنة والتسيير القائم على الأداء...[3].

إن الأداءات ليست مقياسا جامدا مع الوقت، فان الإدارة الناجحة لا يكفي أن تكون عملياتها الداخلية تدار بشكل فعال، فمن الضروري أيضا، أن تتكيف الحكومة مع الظروف المتطورة. ولكي تكون حقا قوية، من الضروري أن لا تقارن الإدارة أولوياتها على ما يحدث في داخلها، ولكن ما يحدث في محيطها الخارجي، لذلك يجب عليها إعادة تحديد الدور الذي تقوم به من خلال مقاييس النتائج، ومن المفترض أن تشير هذه المقاييس إلى تحقيق برامج الحكومة الأثر المطلوب على المجتمع. وتعتبر مقاييس النتائج مفيدة جدا في دولة الأداء، لإلمام الحكومة بشأن تطور الأوضاع الاجتماعية، حتى تتمكن من تكييف مهامها.

---

[1] - OCED, **modernising government : the way forward** , [on line], opcit, pp: 57.

[2] -Allen Schick, **L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits**, [on line], Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 3, n° 2 , OCDE 2003, p 82. disponible sur : {http://www.oecd.org/dataoecd/36/4/39543864.pdf} consulter le 13/4/2008 .

[3] -OCED, **modernising government : the way forward** , opcit,[on line], pp: 57-58.

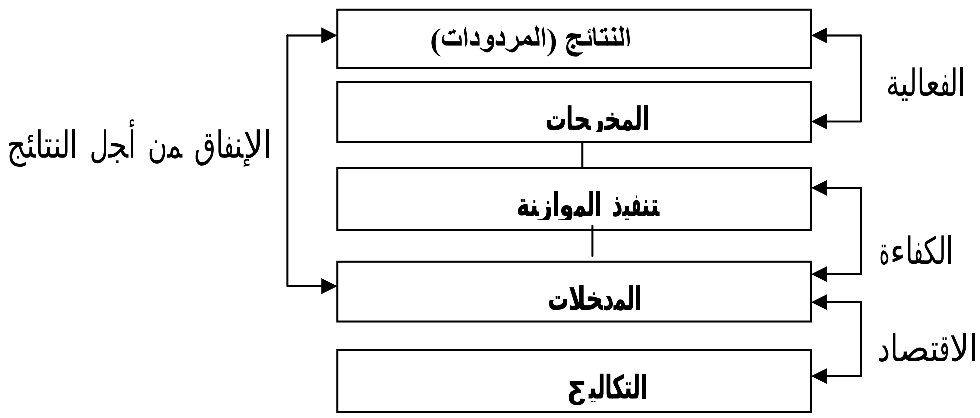
ثانيا-الإنفاق من أجل النتائج (الكفاءة، الفعالية، الاقتصاد)

ترتكز الموازنة على أساس النتائج على ربط أسلوب تخصيص الموارد العامة بالأهداف والنتائج المتوقعة. وتستند في ذلك على ثلاث عناصر أساسية تتمثل فيما يلي[1]:

- **الاقتصاد:** ويرتبط بتكلفة المدخلات (الوسائل)، وهو يعني استجماع الموارد البشرية والمالية والمادية ذات الجودة والكمية الملائمة في الوقت المناسب، بأقل التكاليف، والتي يمكن تقييمها من خلال تباين ومقارنة المدخلات بالمستويات والمعايير الأخرى.
- **الكفاءة:** وهي العلاقة بين المخرجات والموارد المستخدمة لإنتاجها، وتقاس بتكلفة الوحدة للمخرج. أي مدى كفاءة البرنامج من حيث التكلفة المتعلقة بالمستوى المطلوب.
- **الفعالية:** وهي مدى تحقيق البرنامج للأهداف والنتائج المتوقعة منه.

ويبين الشكل رقم (6) كيفية ربط هذه الركائز الثلاث للأداء مابين الانتقال من الإنفاق وصولا إلى تحقيق النتائج المسطرة، في ظل تطبيق موازنة على أساس النتائج، عبر الاقتصاد في التكلفة، من خلال أفضل التكاليف في استعمال المدخلات بالمقارنة مع النتائج المحددة المرغوب في تحقيقها، وتنفيذ النفقات العامة بالكفاءة اللازمة للحصول على المخرجات المباشرة، أما الفعالية فيتم من خلالها قياس مدى تحقيق هذه المخرجات للنتائج والآثار المرغوبة على المجتمعات.

الشكل رقم (6): __الإنفاق من أجل النتائج__



__المصدر:الإمارات العربية المتحدة، وزارة المالية والصناعة، إعداد وتطبيق الموازنة القائمة على الأداء، [على الخط]، ص 8. متوفر على:__
{http://194.170.30.254/mofi/Arabic/a_mofi_budget_PDF/2005%20Federal%20Budget%20-%20Final%20Presentation%20-%20AR.pdf} ، **تاريخ الإطلاع** : 15/3/2008

__Voire aussi__: **__Rhonda Sharp. Engendering the government budget: Performance budgeting and the challenge of the care economy, [on line], Hawke Research Institute for Sustainable Societies . University of South Australia . p 8__**. Available to:
{http//www.cbs.curtin.//edu.aufilesRhondaSharp./pdf}. Consulted : 5/4/2008.

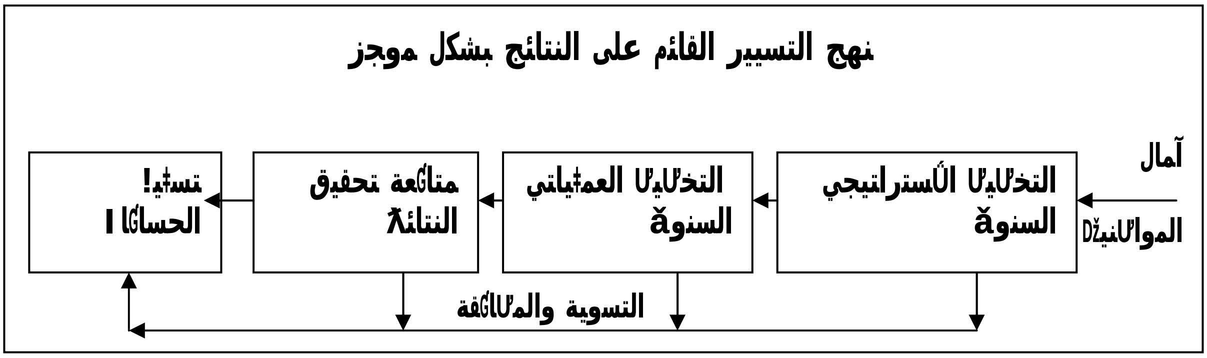
---

[1] - الإمارات العربية المتحدة، وزارة المالية والصناعة، **__أسئلة تتكرر باستمرار حول الموازنة__**، [على الخط]، متوفر على :
{http://194.170.30.254/mofi/Arabic/a_mofi_budget_PDF/Frequently%20Asked%20Questions%20on%20Performance%20Budgeting%20-%20Sept….pdf } ، تاريخ الإطلاع: 2008/3/15 .

ثالثا: متابعة الأداء مدخل لتنفيذ موازنة النتائج

تعتبر متابعة الأداء لبرامج الموازنة العامة ضمن التسيير القائم على النتائج، أحد المداخل الأساسية المستهدفة من وراء اعتمادها في جل الحكومات، ويمكن تلخيص هذه النظرة في الشكل التالي:

الشكل رقم(7): <u>التخطيط الإستراتيجي والمتابعة</u>



<u>Source: Pierre Demangel, Le suivi de la performance: Aspects de la mise en œuvre du budget par objectifs, [on line], séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ , tunis , Nouvelle approche budgétaire basée sur les résultats: Développement du budget par objectifs ,</u>Tinisia , 26-27 juin 2006. Disponible sur: {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Suividelaperformance.pdf}. consulter: 26/12/2007.

من الشكل رقم (7) يظهر أن هناك نظرة إستراتيجية للموازنة نحو تحقيق الأهداف الإستراتيجية طويلة المدى، كما يكون ذلك بالنسبة للأهداف العملية، بالإضافة إلى المتابعة والمساءلة في جل مراحل تنفيذ الموازنة على أساس النتائج.

يعتبر الأداء الحكومي في المقام الأول موضع اهتمام كل مواطن في المجتمع، وذلك لأن هناك توقع باستخدام موارد الحكومة بكفاءة سعيا لتحقيق أعلى مستوى من الخدمات. وبدورها تكون الحكومة مسؤولة عن أن البرامج التي تنفذها تفي بالأهداف المنصوص عليها بأقل تكلفة، وبقياس مستوى كفاءة وفعالية البرنامج من خلال المتابعة، وتستطيع مؤشرات الأداء أن تكون مرشدا لقرارات الحكومة في تخصيص الموارد وتحقيق الأهداف والغايات والفعالية للبرامج الحكومية.

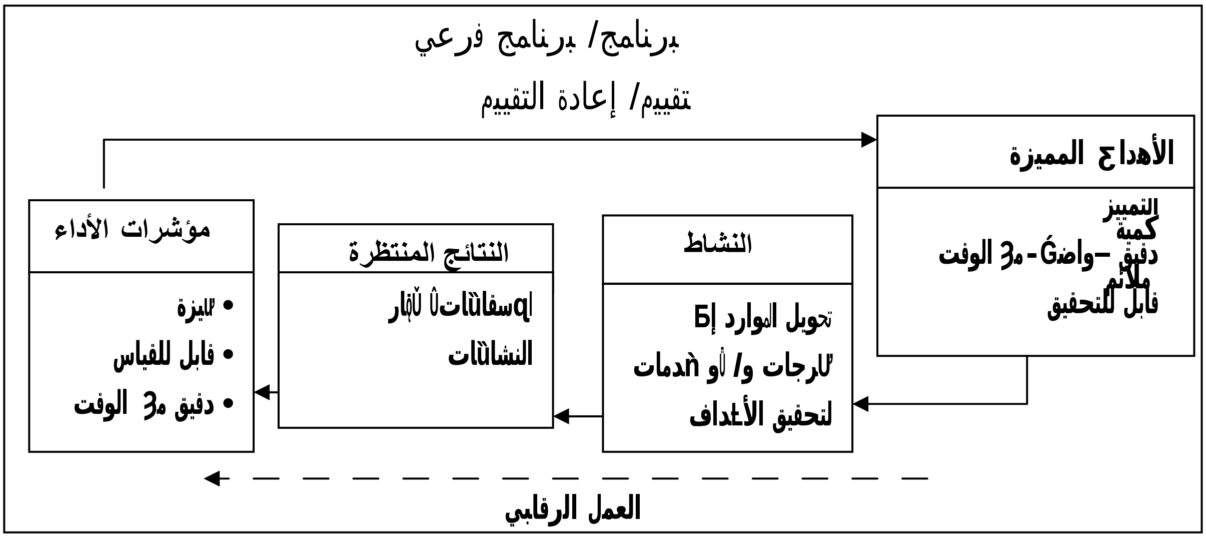
رابعا: تقييم أداء النفقات العامة

يتطلب تسيير الموازنة المرتكز على النتائج تحديد الأهداف، النتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء، كما يظهره الشكل رقم(8)، والذي يبين كيف تسمح هذه الموازنة بتقييم أداء سياسة الدولة (الاقتصادية والاجتماعية...) من خلال تقديم تقارير المسؤولين عن النتائج التي تحققت، وإعادة تقييم مدى ملائمة الأهداف، وتحقيق النتائج وشرح الانحرافات، والربط ما بين الأهداف، النتائج المحققة والنتائج المنتظرة، كما يبين أداءات مختلف المهمات والنشاطات المقدمة باستخدام مؤشرات الأداء والقياس المحددة مسبقا، والتي يجب أن تسمح بما يلي[1]:

[1] - Gerald Collange; Pierre demengel; Robert poinsard, [on line], opcit , p : 14.

- تثبيت النتائج المستهدفة التي تعكس الأهداف؛
- قياس الإنجازات بالمقارنة مع النتائج المستهدفة؛
- فهم وتحليل هذه الإنجازات ؛
- توجيه قرارات المسيرين نحو إطار هدف تحسين الأداء؛
- إحياء حوار التسيير بين مختلف مستويات السلطة الهرمية(التسلسلية).

الشكل رقم (8): مخطط سيرورة إعداد الموازنة القائمة على النتائج



Source: CRC sogema, rapport sur les option de budgétisation, opcit, T3, p 3.

وعلى سبيل المثال في فرنسا، يتم ربط المهمة والبرامج بالأهداف، وذلك من خلال مؤشرات الأداء والتي تظهر في المستند الملحق بمشروع قانون المالية، الذي يتمثل في المشروع السنوي للأداءات (PAP). يختص هذا الأخير بتدقيق الجوانب المتعلقة بكل برنامج: تقديم النشاطات، التكاليف المرافقة، الأهداف المحددة، المؤشرات، النتائج المسجلة في السنوات السابقة، والمتوقعة للسنوات القادمة، تقييم النفقات الجبائية، تبرير تطورات الاعتمادات بالمقارنة مع النفقات للسنة السابقة، والاعتمادات للسنة الجارية.

وكذلك من خلال التقارير السنوية للأداءات، التي تمثل مستند ملحق بمشروع قانون الضبط(التنظيمي)، الذي يسمح للبرلمانيين بمقارنة التنبؤ بالتنفيذ الموازني، والالتزام بالأهداف والنتائج المسجلة، التي تعرض حسب البنية المتضمنة لمشروع الأداء السنوي[1].

[1]- RDPF(France), Ministère du Budget, **Guide pratique de la LOLF**, [on line], Édition actualisée-octobre 2007, p 12. disponible sur: {http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/guidepratiquelolf2007/guidelolf2007complet.pdf}. consulter: 26/12/2007.
aussi:- ibid , p 75.

المبحث الثالث: الانتقال من موازنة الوسائل إلى موازنة النتائج

لقد انتقلت العديد من الدول في العشرية الأخيرة من تسيير الموازنة بمنطق الوسائل المستعملة إلى منطق النتائج المتوقعة، كما تتجه معظم دول العالم في هذه السنوات إلى ذلك، وخاصة النامية منها، في إطار الإصلاح الهيكلي المدعم من طرف الهيآت الدولية.

المطلب الأول: متطلبات الانتقال إلى أسلوب موازنة النتائج

إن تبني منهج لتسير الموازنة يعتمد على الأداء، يساعد على تطبيق برنامج للإنفاق العام يتفق وسياسات الحكومة أو/وتحقيق أفضل النتائج المرجوة من الموارد المتاحة. وفي سبيل تحقيق الانتقال التدريجي من موازنة الوسائل إلى موازنة النتائج، نشير إلى عدة شروط -بالإضافة إلى مختلف عناصر العصرنة- من الضروري توفرها، لضمان نجاح تنفيذ موازنات البرامج في القطاع الحكومي.

أولا: تعزيز الرقابة والمحاسبة

يستلزم تطبيق الموازنة القائمة على النتائج، تقسيم النشاط في كل مصلحة أو إدارة عامة أو محافظة إلى مراكز مسؤولة عن النشاط الرئيسي في تقديم الخدمات العامة المنوطة من جهة، ومراكز خدمات مساعدة وتحديد أسلوب قياسها ومتابعتها إحصائيا، وربطها بالدورة المستندية ونظام المعلومات من جهة. وذلك إلى جانب تحديد أسس توزيع النفقات أو التكاليف فيما بين مراكز النشاط الرئيسي ومراكز الخدمات المساعدة، وإنشاء وحدات حسابية متخصصة في مراقبة التسيير والمحاسبة التحليلية في كل مصلحة أو إدارة عامة، ويمكن مرحليا إنشاء هذه الوحدات كفرع من فروع الوحدات الحسابية التابعة لوزارة المالية بالجهات المختلفة[1].

كما تتطلب متابعة التنفيذ تبني أحسن رقابات الأداء من خلال تعزيز الرقابة البرلمانية عن دعم سلطة الاستقصاء لدى اللجان البرلمانية، بالإضافة إلى توسيع صلاحية أجهزة الرقابة المستقلة كمجالس المحاسبة واللجان المالية. كما نص ذلك الـ (ق ع ق م) لفرنسا في المادتين 13 و57. كما نجد أيضا أنه قد تم وضع برنامج يحتوي على 44 مهمة رقابية خلال سنة 2007[2].

ثانيا- وضع نظم معلومات متكاملة

تعتبر نظم المعلومات أحد الأدوات التي من خلالها يمكن إعداد التقارير الدورية، التي تبين حجم الخدمات المؤداة بواسطة الجهة الفاعلة، بالمقارنة مع الأهداف المسطرة والنتائج المتوقعة من خلال

[1] - سمية [illegible]، **فعالية الإنفاق العام** [illegible] **موازنة الإنفاق** [illegible] **موازنة الأداء**، [illegible]، "**الموازنة العامة - اتجاهات** [illegible] **جديدة**"، [illegible] القاهرة، مركز [illegible] الإدارة العامة، 2004، [illegible] 147.

[2]-RDPF, ministère du Budget, **Guide pratique de la LOLF**, opcit, [on line], p 46.

برامج النشاط. وكذلك الوقوف على التكاليف الفعلية للخدمات المؤداة بالمقارنة مع التكلفة المتخذة أساسا في تقدير برامج النشاط والموازنة، التي يمكن تبعا لذلك تحديد الانحرافات وتحليلها حتى يتبين سبب الانحراف هل كان نتيجة لعدم الرشد في الاستخدام أو نتيجة لتغير حجم النشاط عن المخطط له[1]. حيث حث كل من نائبي البرلمان الفرنسي "**MM. Alain Lambert et Didier Migaud**" في التقرير المقدم في أكتوبر 2006[2] على الإسراع بوضع نظام المعلومات chorus للعمل به بداية من سنة 2009. وعلى ضرورة التركيز في بنائه على العناصر الثلاثة التالية:

- أن يرافق بإعادة هيكلة العمليات المالية للدولة؛
- التركيز على الموازنة، المالية ، والمحاسبة؛
- المشروع لا بد أن يربط المصالح المفوضة لدمج التدابير الأساسية للتغيير.

ثالثا- تعديل الأدوار والمسؤوليات (الإطار القانوني)

تشير "الأدوار والمسؤوليات" في سياق عمليات الموازنة إلى الإسهامات المتعلقة بكل متدخل في كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة ومستوى سلطته. تمثل المساءلة وسيلة إلزام الإجابة حول ممارسة المسؤولية التي منحت، وتشير المسؤولية إلى الالتزام بالعمل، بالإضافة إلى إجبارية إعداد التقارير أو مراجعة الحسابات، تسليم الحسابات وغير ذلك.

كما يتطلب الانتقال إلى موازنة قائمة على النتائج المزيد من "اللامركزية"، والتي تشير إلى أسلوب من أساليب التسيير الذي يتضمن استقلالية أكثر للفروع الرئيسية للمؤسسة عن طريق تفويض سلطات اتخاذ القرار. كما يشير التسيير الإداري اللامركزي في منطقة ما - في سياق الإدارة العامة- إلى الأعمال التي تقوم بها السلطات المحلية المنتخبة، الذي يجب عليهم تقديم التقارير إلى ناخبيهم من خلال المجالس الشعبي. ويعد "التفويض" أسلوب من أساليب الإدارة لجعلها أكثر فعالية في تقديم الخدمات للسكان، وتحقيق النتائج المرغوب فيها، عن طريق الوكلاء المعينين (ولاة، مدراء...) من قبل الحكومة المركزية.

إن الانتقال إلى هذه الأساليب الجديدة في تسيير الموازنة العامة تتطلب إعادة النظر في أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة في مختلف مراحل دورة الموازنة العامة الموجهة بالنتائج، كما تتطلب إعادة النظر في أسلوب العمل والإجراءات التي تمكن وزارة المالية من الاتصال بالوزارات الأخرى لتنفيذ موازنة النتائج، وكل هذا يتطلب تعديل الإطار القانوني.

---

[1] - سمية [illegible]، [illegible] مر[illegible]، [illegible]: 147-148.

[2] - Alain lombert et Didier megaude, opcit, [on line], pp: 45-46.

رابعا- توفير الخبرات والكفاءات اللازمة

يتطلب الانتقال إلى موازنة النتائج توفير الخبرات والكفاءات اللازمة لتعريف الموظفين وتكوينهم على كيفية إعداد برامج الموازنة، ووضع المؤشرات اللازمة، ومتابعتها[1].

إن عملية الانتقال تتم بصفة مستمرة، من خلال دورات فنية وورشات عمل عن موضوع إدارة الإنفاق الحكومي، وذلك لموظفي الحكومة، على نظام الموازنة القائمة على النتائج.

بالإضافة إلى هذه المتطلبات، يوجد العديد من متطلبات التنسيق والاتصال بين أعمال المشرفين على أنظمة الموازنة العامة، حيث لا بد أن يكون الجميع في تيار واحد نحو تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، من سياسيين، تنفيذيين، مستعملين، مستفيدين وغيرهم، حفاظا على المصلحة العامة.

المطلب الثاني: مقومات الانتقال في المغرب

يعتبر المرسوم رقم **2001/12** الصادر في **25** ديسمبر **2001** للسيد الوزير الأول حول "تكييف البرمجة وموازنة الدولة في إطار عدم التركيز" تحمل قرارات تنفيذية، وكذلك، عصرنة التسيير المالي للدولة، أول انطلاق لتبني أسلوب الموازنة الجديدة.

أولا- البناء الجديد للموازنة

تعتبر المغرب رائدة في مجال التحضير لعصرنة الموازنة، ويتضمن الإصلاح المـوازني فـي المغرب على عدة جوانب يمكن تقسيمها إلى مدخلين يحتوي كل منها عدة فروع كما يلي[2]:

- مدخل موازنة قائم على أساس النتائج: يتضمن هذا الجانب اعتماد موازنة البرامج، وتحديد مؤشرات الأداء. وتسيير الأداء (المتابعة/ التعاقدية/ التقارير/المراجعة والتدقيق)، بالإضافة إلى تفويض السلطات والمسؤوليات (عدم التركيز).
- إصلاح عمليات التنفيذ: ويتضمن هذا الجانب ترشيد دائرة النفقة العامة، وإنشاء نظام معلوماتية متكامل(مدمج)؛ وتطبيق محاسبة الاستحقاق و محاسبة التكاليف.

ويهدف إصلاح الموازنة المرتكز على النتائج في المغرب إلى[3]:

---

[1] - [illegible] **التجربة الأردنية**، [illegible]، **الموازنة العامة " اتجاهات [illegible] جديدة"**، [illegible] : 405-406.

[2] - Pierre Demangel**, la reforme budgétaire dans les pays d'Afrique du nord, Algérie, Maroc,** [on line], Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, la **Nouvelle approche budgétaire basée sur les résultats : Développement du budget par objectifs**, Tunisia, 62/27/2006, p: 2. disponible sur: {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Lareformebudgetaire.pdf}, consulter : 19/6/2008.

[3]- Royaume du Maroc, Ministère des Finances et de la Privatisation, **Evènement : Séminaire sur la Nouvelle Approche Budgétaire axée sur les résultats**, [on line], Revue Trimestrielle, Septembre, 2006, N°39, p: 9. disponible sur:
{http://www.finances.gov.ma/pls/portal/docs/PAGE/PORTAIL_INTERNET_MFP/BIBLIOTHEQUE/REVUES_LIGNE/REVUE39/EVENEMENT.PDF}, consulter : 27/5/2008.

- تحسين فعالية النفقة العامة ؛
- تعزيز التفويض الموازني؛
- توسيع مسؤولية مسيري الموازنة على تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

كما قام البنك الدولي في المغرب بدعم الأدوات التالية :

- مراجعة النفقات العامة (2001)؛
- الإشراف البرمجي لتنمية السياسات العامة (2004-2006)؛
- إضافة إلى الدعم التحليلي والمنهجي في سنة (2004).

ويتضمن البناء الجديد للموازنة ما يلي:

- إجمالية اعتمادات الموازنة التي تعطي أكثر حرية (استقلالية) وأكثر مسؤولية لمسؤولي مصالح عدم التركيز؛
- وضع إطار جديد لتسيير الموازنة الموجه بالنتائج وإعطاء امتياز بالالتزامات المتبادلة بين الإدارات المركزية ومصالحها المفوضة.

ثانيا- صيرورة الانتقال إلى موازنة النتائج

بالإضافة إلى دعم البنك الدولي، فقد قامت الحكومة المغربية بما يلي[1]:

- في سنة 2002، إعداد نصوص تنظيمية ومراسيم تأسيس الإصلاح الموازني؛
- القيام بدراسة معمقة لإصلاح الرقابة والتنفيذ التدريجي للتوصيات؛
- تطوير أنشطة تدريبية لإعداد **إ إ م م** للقطاعات: الصحة، التربية الوطنية، التعليم العالي،التجهيز، المياه؛
- إنجاز سرية للمعلومات وأنشطة التكوين للقيام بالتنفيذ التدريجي للإصلاح؛
- إعداد كتيبات منهجية حول **(إ إ م م)** والأداء الموازني؛

[1] - Samir Tazi. **Reform budgétaire: renforcement de la performance de la dépense publique**, [on line], d'érection du budget ministère des finances et de la privatisation, Royaume du Maroc, Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, **la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, : Développement du budget par objectifs**, Tunisia, 26 juin 2006, p: 18. disponible sur : {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Renforcementdelaperformance.pdf}. consulter : 26/12/2007

- لمزيد حول تقدم الإصلاح الموازني في المغرب، أنظر:

-Abdelatif benani, **reforme budgétaire en Maroc, vers le renforcement de la performance de la dépense publique**, [on line], royaume du Maroc, réunion des haute fonctionnaire auro-med de l économie et des finances- bruxel 27 juin 2007. disponible sur: {http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/ecofin/2007/brussels_270607/08_3_budget_reform_morocco.pdf}. consulter: 31/2/5/2008.

- بدأ تنفيذ النماذج الأولى من نظام المعلومات الموازني المتكامل: الموازنة و التسيير المدمج للنفقات من خلال وضع شبكة تتكون من 2500 مشرف على الإنفاق العام.

كما تم التعميم التدريجي للتجارب و التي بلغت مجمل النشاط العام للدولة في سنة 2007.

لقد تم تطبيقها خلال سنة **2002** في قسم واحد (4%)، لتصل **05** أقسام في **2004** (**17%**)، ثم **14** قسم **2005** (**40%**)، لتصل في**2006** إلى حوالي**21** قسم (**60%**)، وقد تم تعميم التجربة في سنة **2007.**

ثالثا: خبرة وزارة الصحة المغربية

ترتكز إستراتيجية وزارة الصحة على التعاقد الداخلي مع مصالح عدم التركيز على مقاربة موازنة البرنامج[1]، ففيما يتعلق **بالصحة الجوارية** يتم التعاقد ما بين المستوى المركزي والنواحي الصحية. حيث تمثل بالنسبة لها موازنة البرنامج أداة تخطيط جهوية [2].

وقد تم وضع أول موازنة بالبرنامج **2004-2006.** بعد القيام بعدة خطوات :

- إعداد دليل لتسيير الموازنة القائمة على أساس النتائج (التعاقدية)؛
- إنجاز ورشة للتحسيس/التكوين لمصالح عدم التركيز في جوان/ جويلية **2003**، بلغت **20** ورشة، مست **500** إطار في العموم. هذه الورشات قد تم إنجازها بقيادة المديرية العامة للإصلاح المالي والمعهد الوطني لإدارة الصحة، برعاية المنظمة العالمية للتجارة؛
- إعداد رسالة تأطير تتضمن الاتجاهات الإستراتيجية لمخطط نشاط الميادين الإستراتيجية للنتائج.

وترتكز على ثلاثة أهداف إستراتيجية تتمثل في :

- اعتماد التنبؤ الصحي كركيزة أساسية لترقية مستوى صحة المواطنين؛
- تسريع التنفيذ، الاهتمام وتعميم إصلاح المستشفيات؛
- وضع سياسة ذو كفاءة لتوفير الأدوية.

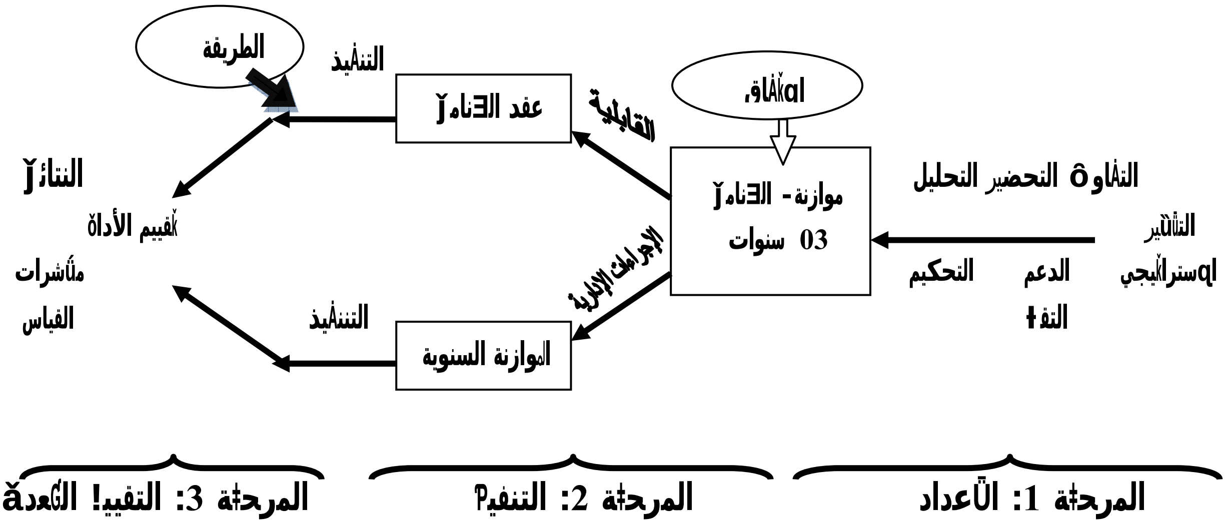
ويتم تسيير موازنة البرنامج في إطار التعاقد الداخلي عبر ثلاثة مراحل، تشمل الإعداد، التنفيذ والتقييم البعدي كما يظهره الشكل رقم (9).

---

[1] -Royoum du Maroc, Ministère de la Santé, **L'expérience de contractualisation au Ministère de la Santé**, [on line], Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, la **Nouvelle approche budgétaire basée sur les résultats : Développement du budget par objectifs**, Tunisia, 62/27/2006, disponible sur:
{http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/MarocContractualisation.pdf}. consulter: 26/12/2007.

[2] -Royoum du Maroc, Ministère de la Santé, direction de planification de resource financière**; La Stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaire basée sur L'approche "budget-programme"**, [on line], juin, 2006, p p: 5-6; disponible sur :
{publicsector/civilservice/frenchadmin/Stratégie%20de%20contractualisation%20ministère%20de%20la%20santé%20au%20Mar.pdf}. consulter : 26/12/2007 .

الشكل رقم (9): خطوات موازنة البرنامج عن طريق التعاقد في وزارة الصحة المغربية



Source: Royoum du Maroc, Ministère de la Santé, L'expérience de contractualisation au Ministère de la Santé, opcit. [on line].

وتتمثل عوامل نجاح النظام الموازني في المغرب في تطبيق موازنة النتائج فيما يلي[1]:

- شمول الإصلاح المستوى الأعلى وتجنيد واسع للإدارات من خلال الاتصال والتكوين، وقياس الحوافز؛
- تحسين متواصل لأدوات الأداء من خلال إعداد أدلة (كتيبات) منهجية؛ اختيار مؤشرات الجودة؛ تطوير أنظمة معلومات ملائمة، وتسيير الموارد البشرية على أساس قاعدة الاستحقاق والعائد؛
- تعزيز قدرات أعضاء مراجعة الأداء فيما يخص إعداد التقارير السنوية للأداء، ومعاينة جودة إجراءات التسيير...؛
- دعم وتقوية الإصلاح من خلال اعتماد القانون العضوي لقوانين المالية.

المطلب الثاني: نتائج الموازنة الموجهة بالنتائج في فرنسا

لقدتم تأسيس الانطلاق في أعمال العصرنة منذ اعتماد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (ق ع ق م)، والذي حدد التوجهات الأساسية الجديدة لإعداد وتسيير ماليتها العامة. كما أدى إلى تطوير الإدارة من ثقافة الوسائل والإجراءات إلى ثقافة النتائج والمسؤولية، والذي يهدف من خلالها إلى تعزيز دور البرلمان، المتابعة ورقابة النفقة العامة، وتحسين الفعالية. وذلك من خلال تجديد إطار الموازنة والتسيير، وتطوير الأدوات لقياس الوضعية المالية للدولة وفعالية نشاطها[2].

---

[1] - Samir Tazi, **Reforme budgétaire: renforcement de la performance de la dépense publique,** opcit , [on line], P 19 .

[2] - Françoise Klein, **«La Lolf: nouveau budget, nouvelle gestion publique»**, Regard sur L actualité, Lolf: ce qui change. Paris, ISSN: 0337-709, 2005, p:15.

-Aussi:-Jean-Paul HERMES, **Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg?,** [on line], Rapport de stage de Master II professionnel. Macroéconomie, Finance Internationale et Politiques économiques, "économie et Statistiques", STATEC n° 22, février 2008, P:28. disponible sur:

أولا: القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 01أوت 2001

لقد قام المقرر العام لدى الجمعية الوطنية السـيد "Didier Migaud " فـي 11 جويليـة 2000 بوضع اقتراح القانون العضوي الذي قد سبق بتقرير حول فعالية النفقة العامة والرقابة البرلمانية " رقابة حقيقية لأجل إنفاق أحسن واقتطاع أقل" في جانفي 1999. وبعد ذلك اشتق الاقتراح النهائي الذي يركـز على " السماح بتحسين التسيير العام، وضمان أحسن تطبيق للسلطات الموازنية للبرلمان". ويهدف مـن وراء ذلك إلى " عصرنة التسيير العام بوضع قوانين مالية بأدوات فعالة لاتخـاذ القـرارات، وتوجيـه موازنة الدولة، وإعادة التوازن للسلطات في التزام احترام أولويات الحكومة ومنع البرلمان من إقصـاء رصيد موازنة الدولة".

ولقد تم إنشاء اللجنة الوزارية المشتركة لتحضير تطبيق الإصلاح في 12 أكتوبر 2000، والذي يعطي الأعوان أكثر حرية وفعالية أكبر في تسيير الاعتمادات التي لا تستعمل بمنطق النفقات وإنما بمنطق الأهداف للحصول على النتائج.

كما ثمن مجلس الدولة في 21 ديسمبر 2000 العروض المحددة للقواعد المتعلقة بالمناقشة والتصويت على قوانين المالية لمشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. وبتاريخ 01 أوت2001 اعتمد القانون العضوي، ولم يعد البرلمان خاضعا للوثيقة القانونية لسنة 1959[1].

ثانيا: محتويات العصرنة في فرنسا

لقد تضمن الـ (**ق ع ق م**) عدة أسس جديدة تتعلق بتسيير موازنة الدولة، وتوجيه هذه الأخيرة نحو رقابة أداء النشاط العام[2]. وتشمل محتويات العصرنة في فرنسا[3]العناصر والاتجاهات الجديدة التي يمكن تلخيصها في ثلاث عناصر وثلاث اتجاهات لتسيير الموازنة.

1- المكونات الجديدة لتسيير الموازنة: يمكن أن تتضح في ثلاث محاور كبرى تتمثل فيما يلي:

أ-التوجه نحو الفعالية: يقود البحث عن الأداء إلى إعداد موازنة نشاطات الدولة الموجهة نحو النتائج. وتعتبر البرامج وكيفية تسييرها، والحرية في إعادة توزيع الاعتمادات ما بين مختلف البنود ضمن نفس البرنامج، وتحمل مسؤولية البرامج من طرف المشرفين عليها على أساس الأهداف والنتائج المتوقعة التي تم تحديدها مسبقا، ضمن الجوانب الرئيسية في هذا المجال.

{http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/Economie_et_statistiques/2008/22_2008/22_2008.pdf}. consulter: 24/5/2008.

1 - Raymonde muzellec, opcit, p p: 47-48.

2-François Lafarge, **La révision générale des politiques publiques en France**, [on line], Promotion seminairs: (Administrative innovation, International context and growth), Bologna, SPISA , Via Belmeloro, 10– 40126 Bologna, 15 janvier 2008, p: 3. disponible sur:

{unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN028995.pdf -}. Consulter : 9/6/2008.

3 - Raymonde muzellec, opcit, p p: 49-54.

ب- التسيير متعدد السنوات: عرض متعدد السنوات للموازنة في المدى المتوسط لتوضيح أهداف السياسة الموازنية للبرلمان وتكلفة إنهاء البرامج، والتقييم الآني لنتائج القرارات المتخذة خلال الفترة،حيث يتطلب تقيم متوسط المدى للموارد وكذلك التكاليف حسب الوظائف الكبرى، كما يجب أن يرفق مشروع قانون المالية بتقرير يفسر التنبؤات بالمحاصيل والنفقات وأغلفة الإدارات العامة للسنوات الأربعة اللاحقة.

أ -محاسبة حسب المعايير الجديدة: تقوم المحاسبة المطبقة حسب الـ ق ع ق م على محاسبة الميزانية القائمة على وصف تدفقات الخزينة والمحاسبة العامة الذي تضمن من خلاها وصف العمليات القائمة على القوانين.

2- الاتجاهات الجديدة: يتضمن القانون العضوي الجديد[1] تعزيز مصداقية قوانين المالية الابتدائية والتصحيحية الحاملة لمشروع سياستها، الذي يضمن صدق التنبؤات الدقيقة على أساس المعلومات المتوفرة، والحسابات التي تعطي الصورة الصادقة للوضعية المالية الحقيقة، بالإضافة إلى ترسيم الشفافية على أساس التوثيق الإستراتيجي والمستمر، وتوفير المعلومة من خلال الملاحق التي تتضمن التفاسير الأساسية لكل الأعمال المنفذة، أيضا الاتصال والرقابات والتقارير الدورية.

كما تضمن تأكيد المبادئ الأساسية للموازنة العامة، مع إقصاء احتكار السلطة التنفيذية على توزيع بعض الموارد على الحسابات الخاصة.

ثالثا: تنفيذ الـ ق ع ق م وقيادة مشروع التحضير للتطبيق

لقد قام الوزير المنتدب بالموازنة والإصلاح الموازني، بتأسيس دائرة الإصلاح الموازني للقيام بمهمة ضمان تنفيذ بنود الـ (**ق ع ق م**) الصادر بتاريخ **2001/8/1**، وقد كلفت بتحضير القواعد والأساليب وأنظمة المعلومات الموازنية والمحاسبية الضرورية لتنفيذ القانون العضوي، وتقوم بأعمالها بالاشتراك والتعاون مع مديرية الموازنة والإدارة العامة للمحاسبة العمومية والإدارات العامة.

كما أنه قد تم تحديد الرزنامة الوزارية المشتركة لانطلاق ورشة العصرنة في كل وزارة، والتي تضمن تناسق تحضير كل مشاريع العصرنة الجارية عن طريق قائد لمشروع العصرنة في كل وزارة. وتتبادل الوزارات تجاربها وأعمالها الجيدة فيما يتعلق بالتكوين والتواصل، وتحضير المخططات لإنشاء التعديلات من خلال شبكة تنشيط عن طريق مديرية الإصلاح الموازني، والهدف من هذه الورشة هو تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2006 حسب الشكل الجديد للموازنات.

[1] - Raymonde muzellec, opcit, p p: 55-58.

رابعا- أداء الموازنة العامة في فرنسا

تعتبر سنة 2007 بالنسبة لفرنسا خاصة جدا، نظرا لوضع النقاط على الأحرف فيمـا يخـص نهاية أول دورة موازنية حسب نهج الـ (ق ع ق م) الجديد، حيث تم فيها أول قانون تنظيمي بالإضافة إلى مختلف تقارير الأداءات.

1- مميزات نهاية أول دورة حسب ق ع ق م الجديد[1]: لقد تم المصادقة على الحسـابات لأول مـرة حسب المعايير المحاسبية الجديدة، هذه الحسابات قد تم تقديمها لأول مرة من طرف مجلـس المحاسـبة الذي صادق عليها ببعض التحفظات (13 تحفظ)، كما حمل قـانون الماليـة لسـنة 2007 إصـلاحات موازنية معمقة.

وبمقارنة بسيطة لمحتوى قانون المالية 2007، بالقانون السابق نجد أنه قد تضـمن 48 مهمـة بمقابل 49 مهمة في سنة2006، و168 برنامج مقابل 160 في 2006. بالإضافة إلى تحسين جوانـب الأداء، حيث بينت نتائج العمل مع مختلف الوزارات أن عدد الأهداف قد تقلصت بـ 8% بالمقارنة مع 2006، أي بلغت 634 هدف، كما تقلصت عدد المؤشرات بنفس النسبة لتصل إلى 1173مؤشر. كمـا استمرت الزيادة في توثيق المؤشرات حيث بلغت نسبة 92% بعدما كانت في 2005 نسبة 66%. حيث تعتبر الأهداف والمؤشرات من بين ركائز الأداء، وقد أعادت توازنها. وقد تم لأول مرة، بنـاءا علـى طلب البرلمان، تقديم مستند المعلومات الموازنية (jaune)، حول عمليات الدولة كملحق لمشروع قانون المالية2007.

2-الرصيد الموازني المرحـل 1996-2007 : لقد تم اختيار فترة دراسة ومقارنة الرصـيد البـاقي للموازنة خلال هذه المدة نظرا لأنه يربط بين فترة ما قبل الإصلاح، أي موازنة قائمـة علـى أسـاس الوسائل، وخلال التحضير، وبعد تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج لكل من سنتي 2006 و2007.

ونلاحظ من خلال البيان رقم (10) أن الرصيد المرحل من سنة إلى أخرى كان مستقرا مـابين 8.3 و8.8 مليار أورو خلال الثلاث السنوات 1996، 1997، 1998، ثم بدأ يتزايد حتـى بلـغ فـي سنة2000 بقيمة 11.5 مليار أورو. ومع انطلاق التحضير للعصرنة، فإن مبلغ الاعتمـادات المرحـل وصل إلى ذروته بـ 14.1 في سنة 2002، وذلك نتيجة نقل الاعتمادات المخصصة للتحضير من سـنة لأخرى، ثم بدأ الرصيد في التناقص في السنتين التاليتين، ليعود إلى الارتفاع بسبب التحضيرات في سنة 2005 للتطبيق الكلي للموازنة على أساس النتائج في سنة 2006، ليعود إلى الانخفـاض الكبيـر فـي الرصيد في نهاية 2006 ونهاية 2007 على التوالي، حيث وصل إلى 4.0 مليار أورو، وهـذا نتيجـة تطبيق موازنة النتائج القائمة على المسؤولية والبرامج المحددة، لتعزيز مشاركة الوزارات والمؤسسات المنفقة في توجيه نفقاتها، من خلال توفير قدر كاف من المرونة .

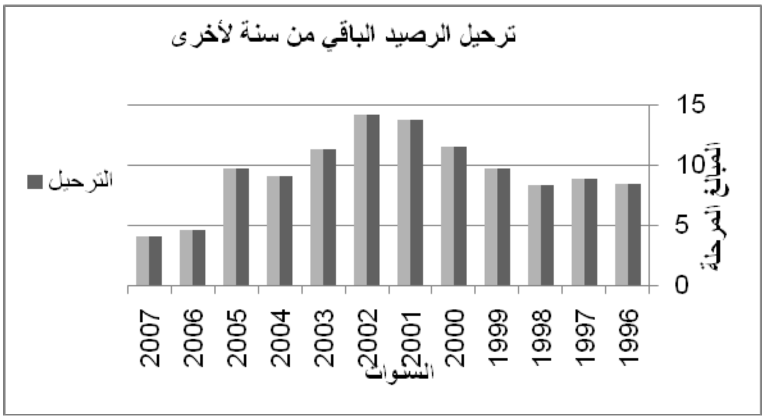
[1]- RDPF, Ministère du Budget, **Guide pratique de la LOLF**, opcit, [on line], pp: 6-11.

الجدول رقم (3):تطور رصيد الاعتمادات المرحل في فرنسا 1996-2007.

الوحدة: مليار أورو

	الرصيد المرحل	التطور %
1996	8,4	24,0
1997	8,8	3,7
1998	8,3	-5,1
1999	9,7	16,5
2000	11,5	19,1
2001	13,7	19,2
2002	14,1	2,9
2003	11.3	-20,4
2004	9.0	-20,0
2005	9.7	8,3
2006	4.6	-52,5
2007	4.0	-13,8

الشكل رقم (10): ... ترحيل الرصيد المرحل في فرنسا



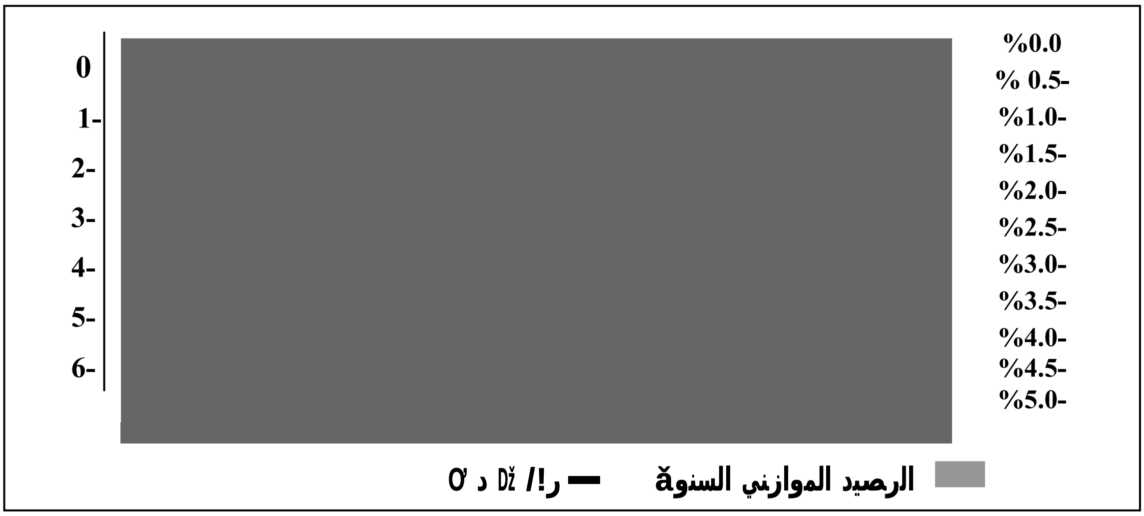
Source: RDPF(France), Ministère de finance et budget, le forume de la performance: le budget et compte de l'état, Les résultats de l’exécution du budget de l’État en 2007, report, [on line]. Disponible sur: {http://www.budget.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/voeux080122/07reports.pdf}. consulter: 3/2/2008.

3- تطور الرصيد الموازني في فرنسا

يمثل الرصيد التنفيذي للموازنة العجز أو الفائض في الموازنة حيث يعتبر مقياس جيد للأداء الموازني (أنظر المطلب الثاني من المبحث الثالث من الفصل الأول) .

ويبين الشكل رقم (11) تطور رصيد الموازنة في فرنسا من سنة (1993-2007).

الشكل رقم (11): تطور الرصيد الموازني في فرنسا



Source: RPDF(France), Ministère de finance et budget, le forume de la performance: le budget et compte de l'état, Les résultats de l’exécution du budget de l’État en 2007 , historique du solde budgétaire en exécution, [on line] . Disponible sur: {http://www.budget.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/voeux080122/02histo_solde.pdf}. consulter: 3/2/2008.

من خلال الشكل رقم (11) يلاحظ أن نسبة الرصيد الموازني (العجز) كانت في سنة 1993 تمثل نسبة - 3.0 % من الناتج الداخلي الخام ثم انتقلت نسبة العجز لتصل إلى أعلى قيمة في سنة 1994 بحوالي -5.0% من ال ن د خ، ليبدأ انخفاض النسبة (العجز/ ن د خ) المتواصل الذي بلغ أدناه في سنة 2000 بحوالي -2.3% والتي تعتبر جيدة مقارنة بما سبق، ثم عاد إلى الزيادة ليبلغ في سنة 2003 نسبة -3.6% من ن د خ، وذلك نتيجة الاعتمادات المخصصة للإصلاح والتحضير للانتقال إلى موازنة النتائج، ثم بدأت هذه النسبة في التناقص لتصل في سنة 2006 إلى -2.2% من ن د خ، لتستقر على نسبة 2.1% من ن د خ في سنة 2007، وهذا نتيجة التطبيق الكلي للموازنة الموجهة بالنتائج ابتداءا من موازنة 2006. إذن يمكن أن نقول، أن تطبيق موازنة النتائج كان له أثر على الرصيد بالرغم من المدة القصيرة لاعتمادها، حيث أن أداء الموازنة قد تحسن بإتباع هذه المقاربة مقارنة بسابقتها.

المطلب الثالث: نتائج الانتقال إلى موازنة النتائج في أستراليا

تطبق استراليا الموازنة على أساس المخرجات والنتائج، القائمة على أساس الاستحقاق. حيث يركز القطاع العام في المقام الأول على **النتائج، المخرجات ومؤشرات الأداء** [1].

أولا: إصلاح الموازنة في استراليا

تعتبر أستراليا عموما من الدول السباقة إلى إدخال إصلاحات التسيير المالي منذ الثمانينات، فقد قدمت موازنة على أساس البرامج في سنة **1983**، وقامت بمبادرات تطوير بناء لكل من نظام التسيير والموازنة القائمة على النتائج. وقد انتقل إطار تسيير المالية من مبدأ محاسبة الخزانة المقدم على النظرة الآنية للمالية الوطنية، إلى منظور متوسط الأجل من خلال المحاسبة على أساس الاستحقاق.

1-مرحلة ما قبل الإصلاح(موازنة على أساس الوسائل): قبل سنة **1980**، كانت رقابة النفقات مبنية على أساس نظام لتقدير نفقات الموازنة، وفقا لخطة متجددة على ثلاث سنوات. هذه التقديرات كانت تقوم بها سابقا وزارة المالية، بالتشاور مع غيرها من الوزارات والإدارات وتتاح على أساس مستوى الإنفاق الذي اقترحته الحكومة للسنوات القادمة، ولكن لا أحد يختص باتخاذ مزيد من الإجراءات أو تصحيح القرارات السابقة. وقد تم الاقتناع تدريجيا ما بين سنوات الثمانينات وحتى أوائل التسعينيات بأن نظام تسيير الموارد المبني على أساس محاسبة الخزانة والموارد المستهلكة غير كاف للتأكد من دقة المعلومات المالية المتوفرة، فقد طلب من الوزارات الانتقال إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق اعتبارا من **30** جوان **1995** ، وتم تنفيذ هذا الإلزام تدريجيا على مدى فترة ثلاث سنوات، حيث أجريت التجارب خلال دورتي **94-95** و**95-96** التي كانت موضوع التقارير العامة، في جميع أنحاء الكومنولث.

[1]-Matthew Chan et autres, **Australie,** [on line], Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, **Gouvernance**, OECD Journal on Budgeting , Volume 1 – n° 4, OCDE 2002, p:39. disponible sur: {http://www.oecd.org/dataoecd/12/35///33657617.pdf} . consulter: 7/4/2008

2-مرحلة التحضير للعصرنة(فكرة الانتقال إلى النتائج): التزمت الحكومة الاسترالية بالانتقال إلى الموازنة على أساس الاستحقاق في عام 1996، وأعرب البرلمان منذ وقت طويل عن الرغبة في الانتقال إلى محاسبة، إعداد وتحضير الموازنة والمعلومات المرتكزة على الاستحقاق السنوي.

وتعتبر استراليا من بين أولى البلدان التي انتقلت إلى هذا النوع من الموازنة، حيث دعم الانتقال إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق، والتركيز على النتائج والمخرجات، الإصلاحات التي تمت في دول الكومنولث، وقد عززت الأهمية المتعلقة ببناء ثقافة الأداء في القطاع العام.

قررت الحكومة في ابريل 1997 إنشاء موازنة 1999-2000 للكومنولث على أساس للنتائج والمخرجات القابلة للتحقيق.

3- تطبيق أول موازنة على أساس النتائج (المرتكزة على المخرجات والمردودات): لقد تم تقديم موازنة الدورة 1999-2000، في ماي 1999، وكان أول تنفيذ للإطار بأكمله، بما في ذلك إعداد الموازنات والمعلومات على أساس الدورة، وقد أعدت على هذا الأساس التقارير السنوية لأول موازنة.

لعبت وزارة المالية والإدارة دورا رئيسيا في الإشراف على تصميم وإدخال هذا الإطار، حيث تمثلت أعمالها في وضع المبادئ الرئيسية للمتابعة، تقديم المشورة والمساعدة إلى الإدارات.

ثانيا: وضع الموازنة العامة في استراليا بعد الإصلاح

تتركز اهتمامات أستراليا من خلال إصلاحاتها على البحث عن تحقيق الوفر في الموازنة منذ العديد من السنوات بالرغم من عدم اتساع قطاعها العام[1] .

ترتكز مخصصات الإنفاق في أستراليا الآن بوضوح على المردودات من خلال اعتمادات البرامج. حيث تتوفر الموازنة على تفصيلات إضافية وشروحات لمجموعة محافظ الموازنة، لإبلاغ المستشارين وأعضاء الحكومة حول مقترحات تخصيص الموارد لمردودات الحكومة. وهكذا، حسب النظام القانوني الأسترالي للمردودات والمخرجات، " يتم هيكلة المخصصات من خلال تحديد المردودات، كما أن مجموعة المحافظ الموازنية تحدد السعر، النوعية، والكمية لمخرجات مختلف الوكالات، والمعايير التي تستعمل في دلالة مشاركة الوكالة في المخرجات وكيفية إدارتها نحو تحقيق المردودات. من جانب آخر، فإن نتيجة النظام القانوني الجديد هو أن الأموال المخصصة ترتكز على أساس أحسن تكلفة لتحقيق المخرجات والمردودات، وبالأحرى ما يترقب من تدفقات نقدية لهذه السنة.

من جهة، يمكن أن نبين بأن الرقابة البرلمانية قد ازدادت بعد تطبيق الإصلاحات، ويحصل البرلمان الآن على المعلومات غير المرتبة مسبقا على أساس بعض التدابير المعينة، ويمكن رؤية

[1] - الإمارات العربية المتحدة، وزارة المالية والصناعة، **مشروع الميزانية الإستراتيجية**،[على الخط] ، ص: 1، متوفر على:
{http://194.170.30.254/mofi/Arabic/a_mofi_budget_PDF/UAE%20Budget%20Performance%20Information%20and%20Measurement%20-%20AR.pdf}، تاريخ الإطلاع: 30/3/2008 .

المردودات محل المشاركة بوضوح، والكثير من المعلومات حول العلاقة المـردودات- المخرجـات – النشاطات- المدخلات المقدمة، فضلا عن ذلك، ليس المعلومات النقدية المتاحـة فقـط ولكـن أيضـا المعلومات عن التكلفة الأحسن لتوزيع المدخلات والمردودات المقدمة. من جهة أخرى، يمكـن أن تـتم الرقابة البرلمانية أسبوعيا لأن الترخيص الآن يأخذ مكانه في مجمـل مسـتوى التكـتلات وتركيبـات الموازنة والحسابات التي تزايدت[1].

ثالثا: تطور مؤشرات الموازنة العامة في أستراليا

توجد العديد من المؤشرات الهامة، التي تبين أن الحكومة الأسترالية قـد حققـت الكثيـر مـن المميزات المالية والاقتصادية، بالمقارنة مع مختلف دول (م ت ت إ)، وخاصة بعد الانتقال إلى التطبيق الكلي لتسيير موازنة ترتكز على النتائج.

الجدول رقم (4): تطور عناصر الموازنة في أستراليا

الوحدة: مليون دولار

السنوات	الإيرادات	النفقات	الرصيد	ر / ن د خ	صافي الدين العام	د/ن د خ	النفقات/ن د خ
91-90	97,705	97,333	372	0,1	16.936	4.1	23.8
92-91	92,966	104,551	-11.585	-2.8	31.132	7.5	25.1
93-92	94,448	111,484	-17.036	-3.9	55.218	12.6	25.5
94-93	100,142	117,252	-17.110	-3.7	70.223	15.3	25.5
95-94	109,72	122,901	-13.181	-2.7	83.492	17.2	25.3
96-95	121,105	131,182	-10.077	-1.9	95.831	18.5	25.3
97-96	129,845	135,126	-5.281	-1.0	96.281	17.6	24.8
98-97	135,779	134,608	1,171	0,2	82.935	14.4	23.3
99-98	146,496	142,159	4,337	0,7	70.402	11.6	23.4
00-99	166,089	153,03	13,059	2	53.768	8.3	23.7
01-00	161,114	155,143	5,97	0,9	42.651	6.2	22.5
02-01	162,884	163,867	-983	-0,1	38.024	5.2	22.3
03-02	176,503	169,017	7,486	1	29.665	3.8	21.6
04-03	187,336	179,3	8,036	1	23.421	2.8	21.4
05-04	203,96	190,344	13,616	1,5	11.534	1.3	21.3
06-05	222,4	207,512	14,805	1,5	-4.784	-0.5	21.7
07-06	230,819	218,225	10,828	1,1	-22.075	-2.2	21.6
08-07	239,517	226,906	10,628	1	-24.743	-2.4	21.6

Source: Australian government budget overview, [on line], P 33. Available to: {http://www.budget.gov.au/2006-07/overview/download/overview.pdf}. consulted: 30/4/2008.

1- Miekatrien Sterck & Geert Bouckaert, **The impact of performance budgeting on the role of parliament: a four-country study**, [on line], Public Management Institute, Belgium, Paper to be presented at the 2nd Transatlantic Dialogue, Workshop 1: The performance of performance budgeting, Leuven, June 1-3,2006, pp:5-7. Available to:{http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1_Sterck_Bouckaert.pdf}. Consulted: 5/4/2008

1-الرصيد الموازني في استراليا: من الرسم البياني رقم (12)، نلاحظ أن الرصيد الموازني يظهر في فترتين، فترة عجز، ثم فترة فائض بعد سنة **1997**، إلا في دورة واحدة يمكن إقصاؤها نظـرا لأنهـا لا تؤثر في التحليل.

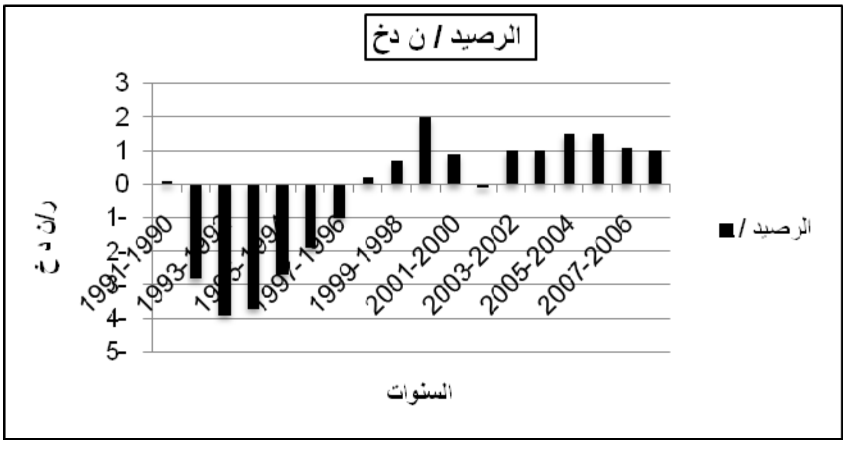
-مرحلة العجز الموازني1992-1996 : لقد حققت أستراليا في دورة **1991-1992** رصيدا بنسبة-2.8% من الناتج الداخلي الخام ليزداد تعاظم العجز في الدورة التي تلتها ليصـل إلـى أعلـى نسـبة عجـز بـ -3.9% من (ن د خ)، ليبدأ في تحقيق نسبة عجز أدنى والتي كانت نسبتها بـ -1% من (ن د خ**)**.

-مرحلة الرصيد الفائض (بعد 1997): لقد حققت استراليا ميزانية متوازنة نسبيا في دورة **1997-1998** والدورة التي تلتها حيث بلغت نسبة رصيد الموازنة على التوالي 0.2 و0.7% مـن (ن د خ)، وهـذا نتيجة الإصلاحات التي طبقتها أستراليا ضمن عمليات الموازنة من خلال الاعتماد علـى المخرجـات والمدخلات في التقييم والرقابة تحديدا لأهدافها حيث أدى ذلك إلى وضوح المهام المطلوبة.

وبدءا من دورة **1999-2000** فقد تزايد الرصيد الموازني، ليصل إلى قيمة تقدر بنسبة **2** من ن دخ ، ليعود الرصيد إلى النزول نحو التوازن وتحقيق نسبة في الدورة التالية بـ **0.9** مـن ن د خ، ثـم تحقيق عجز بسيط في دورة **2001-2002**، ليعاود التوجه نحو تحقيق فائض بنسبة **1**% مـن **(ن د خ)** خلال الدورتين، ويواصل ذلك خلال السنوات المتبقية.

يمكن أن نقول، بأنه منذ إتباع أستراليا مقاربة الموازنة بالنتائج، توجـه أداء موازنتهـا نحـو الأفضل والقضاء على العجز الموازني، كما حققت الحصول على الوفر(الفائض) في موازنتها.

الشكل رقم (12): تطور رصيد الموازنة (العجز والفائض) 1990-2007 في أستراليا



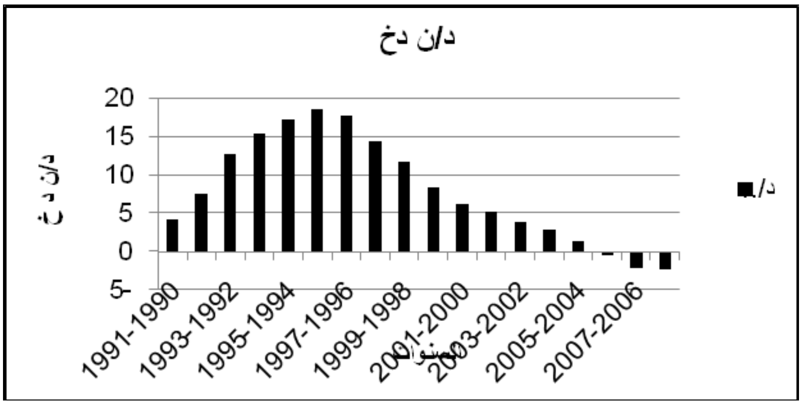
المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على الجدول رقم (04)

2- تطور صافي الدين العام كنسبة من الناتج الداخلي لأستراليا

يبين الشكل رقم (13) أن مستوى الدين الصافي في أستراليا قبل الإصلاح كان قيمة موجبة تقارب 20% من الناتج الداخلي الخام، حيث أن نسبة الدين العام منذ سنة 1990 وهي في تزايد مستمر

حتى سنة 1996، والتي بلغت نسبة 18.5% من (ن د خ)، أما بعد الانتقال إلى تطبيق موازنة على أساس المخرجات بدأت النسبة تتناقص حتى وصلت في سنة 1999 إلى11.6% من (ن د خ)، وبعد الانتقال في سنة 1999 إلى تطبيق موازنة على أساس النتائج نلاحظ أن هناك انخفاض كبير تدريجي متسارع في صافي الدين العام حتى بلغ نسبة 1.3% من (ن د خ)، ليصبح بعد ذلك رصيد الدين العام سالبا وفي تزايد سلبي حتى بلغت النسبة التقديرية للسنة المالية 2007-2008 نسبة -2.4% من (ن دخ)، ويعني هذا أن صافي الدين العام في أستراليا الآن هو سالب. حيث تعتبر أستراليا[1] من الدول القلائل في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي لها صافي دين سالب.

الشكل رقم(13): مستوى صافي الدين/ ن د خ للفترة 1990-2007



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على الجدول رقم (04)

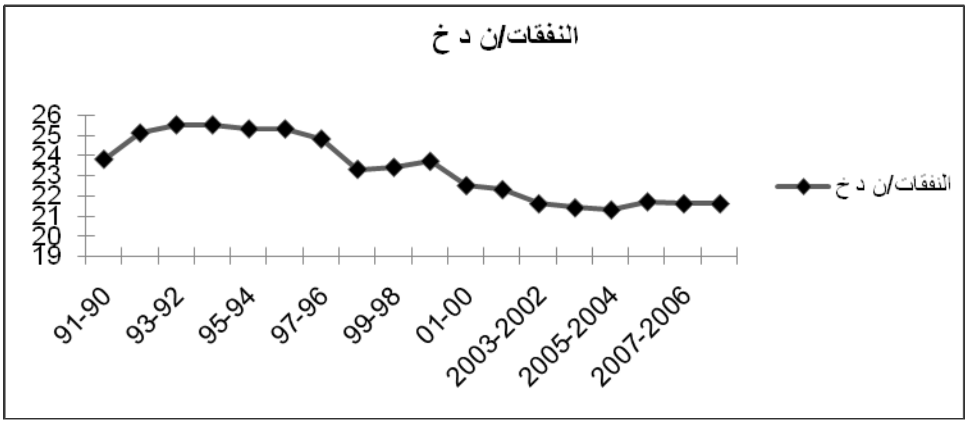
3-**التحكم في النفقات العامة:** يعتبر التحكم في النفقات العامة من الاهتمامات الكبيرة في ظل ظاهرة تنامي الإنفاق العام، ويمثل مؤشر النفقات العامة بالنسبة للناتج الداخلي الخام من أهم مؤشرات القياس.

من الشكل رقم (14) نلاحظ أن نسبة النفقات العامة من الناتج الداخلي العام في تزايد، حيث انتقلت النسبة من 23.8% في سنة 90-91 لتصل إلى 25.5 % من الناتج الداخلي الخام، بعد ذلك نلاحظ التوجه نحو تحكم أستراليا في نفقاتها حيث استقرت النسبة طوال الأربع السنوات اللاحقة. أما في سنة 96-97 نلاحظ الانخفاض الهائل في النسبة حيث بلغت 24.8 ثم 23.3 % وذلك لانتقال أستراليا إلى تطبيق موازنة على أساس المخرجات. أما بعد سنة 1999، وانتقال أستراليا نحو موازنة ترتكز على النتائج (موازنة المردودات) فقد انخفضت النسبة بشكل هائل، فقد بلغت نسبة 22.5% في سنة

[1] -Peter Costellonick Minchin, **budget strategie and outlook 2006-2007**, [on line], Budget paper No. 1, ISBN 1741 774 934, Commonwealth of Australia 2006, t 1, p : 5. Available to: {http://www.budget.gov.au/2006-07/bp1/download/bp1.pdf}. consulted: 30/4/2008

2001/2000، ثم لتستقر نسبة النفقات من الناتج الداخلي الخام في سنوات 2003، 2004،...2007 نحو 21%.

الشكل رقم(14): تطور النفقات العامة بالنسبة للـ ن د خ 1990-2007 في أستراليا



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على الجدول رقم (04)

من خلال كل من مؤشر ر/ن د خ، و د/ن د خ، و النفقات/ن د خ، يمكن أن نقول أن تسيير الموازنة على أساس النتائج أدى إلى تحسين نتائج أداء الموازنة العامة للدولة، وتحقيق قفزات هامة ضمن السياسة العامة للدولة.

الخلاصـــــة

ترتبط العصرنة بمختلف الإصلاحات التي تتعلق بتغيرات الاتجاهات الكلية لمختلف الحكومات في التسيير العام، ويعتبر تحديث نظام الموازنة جزءا هاما من الإستراتيجية المتكاملة لإصلاح أفضل للقطاع العام، لخلق مناخ يساعد على أداء أفضل، وتوفير قدر أكبر من الشفافية والمساءلة والمرونة والتوقع الدقيق.

تعتمد عصرنة نظام الموازنة على تعديل الإجراءات، وعمليات الموازنة، بما يتناسب والنظرة الإستراتيجية على المدى المتوسط، لتحقيق الأهداف والنتائج، وإعادة هيكلة مختلف إجراءات النفقة العامة حسب مختلف الهياكل والتصميمات المتبعة والموجهة من مختلف الهيآت العالمية، بتطبيق نظام متكامل لتسيير نفقات الموازنة العامة، الذي يستلزم إنشاء نظام معلوماتي لتحضير وتسيير الموازنة المدمج مابين المحاسبة والموازنة، حتى تستطيع توفير المعلومات الخاصة بالتكلفة الحقيقية للبرامج، الأنشطة،... والذي يستهدف من وراءها الانتقال إلى اعتماد موازنة بمنطق النتائج بدلا من الوسائل.

تعتبر الموازنة القائمة على النتائج، تطبيقا لأسلوب ربط تسيير الموازنة بالأهداف والنتائج المتوقعة، التي سيتم متابعتها من خلال مؤشرات الأداء المحددة مسبقا، وذلك بالارتكاز على الأولويات

والاتجاهات الأساسية لتحقيق أمال المواطنين. كما يهدف من وراء إتباع هذا الأسلوب إلى تحسين أداء الموازنة العامة للدولة بحثا عن الكفاءة في التنفيذ، والفعالية في التسيير لتحقيق الأهداف والنتائج المتوقعة ضمن التخطيط الإستراتيجي.

ويؤدي الانتقال إلى تطبيق موازنة النتائج إلى تغيير الأدوار والمسؤوليات لمختلف المشرفين ضمن دورة الموازنة العامة للدولة، التي تعطي الحرية في إعادة تخصيص الموارد العامة ضمن البرنامج وتفويض المسؤولية من خلال ترسيم مجال أكبر للتسيير اللامركزي مقابل الانتقال من الالتزام بالتنفيذ القانوني إلى الالتزام بالنتائج والأهداف المحددة، الذي يؤدي هذا الأخير إلى تحقيق الفعالية والكفاءة في تسيير الموازنة العامة للدولة. **فما هي أفاق عصرنة النظام الموازني الجزائري للانتقال من موازنة الوسائل التقليدية إلى موازنة ترتكز على النتائج؟**

الفصل الثالث:
آفاق عصرنة
الموازنة العامة
في الجزائر

الفصل الثالث: أفاق عصرنة الموازنة العامة في الجزائر

لقد مرت الموازنة العامة في الجزائر بعدة مراحل مختلفة، تأثرت خلالها بمختلف الأنظمة المتبعة والتي تمحورت في النظام المالي الإسلامي لمدة طويلة من الزمن، ابتداءا بالوجود العثماني، فالاستعمار الفرنسي، ثم الظروف السياسية والاقتصادية للجزائر المستقلة. ولم تظهر خصائص الموازنة القائمة على أساس الثقافة الجزائرية، إلا بعد تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المتمثل في قانون 84/17 الصادر بتاريخ 1984/08/17، ولكن رغم ذلك فقد عكس هذا الأخير في معظمه النظام المالي الفرنسي. وتبعا للأوضاع الراهنة في مختلف الدول، تقوم السلطات الجزائرية بعدة إصلاحات هامة في نظام سيرها العام، وتمثل عصرنة النظام الموازني إحدى محاورها الأساسية، وذلك بغرض تبني الموازنة القائمة على النتائج. ولمعرفة آفاق هذه العصرنة سنتطرق في هذا الفصل إلى ما يلي :

- دراسة تحليلية لنظام الموازنة العامة الحالية؛ وسنتطرق من خلالها إلى التطور التاريخي للموازنة العامة في الجزائر، ثم تحديد الإطار المنهجي لها، وتحليل تطور عناصرها؛
- إصلاح نظام الموازنة ؛ وسنتطرق من خلاله إلى عرض مختلف دوافع وأهداف عصرنة النظام الموازني في الجزائر ومختلف أساليبها، ودرجة تقدم أعمال الإصلاح المسطرة؛
- إستراتيجية العصرنة لفترة **2007-2010**؛ ومن خلالها نبين الإستراتيجية المتبناة للأنشطة المخططة عبر مدى متوسط لتطبيق موازنة قائمة على النتائج في الجزائر.

المبحث الأول: دراسة تحليلية للموازنة العامة في الجزائر

تتشكل الموازنة العامة للدولة في الجزائر حسب المادة (6) من القانون 17/84 المـؤرخ فـي 1984 /08/17 المتعلق بقوانين المالية، من النفقات والإجراءات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموازنة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

المطلب الأول: التطور التاريخي للموازنة العامة في الجزائر

شهدت الجزائر عبر تاريخها الطويل أوضاعا اقتصادية واجتماعية وسياسية مختلفـة، نتيجـة التأثر بنظام الحكم السائد في كل مرحلة من مراحل تطور الدولة، فقد خضع النظام المالي الجزائـري لعدة تطورات تركت آثارها على الموازنة العامة للدولة.

أولا:النظام المالي في العهد العثماني

اعتمدت الدولة الجزائرية تنظيما ماليا مشابها لباقي الأقطار الإسلامية في ظل العهد العثماني، يقوم على مصادر دخل محددة ووجوه إنفاق معينة[1]، حيث تخضع تنظيمات مصادر الدخل في جوهرها لأحكام الشريعة الإسلامية، كما أنها أخذت بالتنظيمات العثمانية بمـا يتماشـى مـع ظـروف الـبلاد ووضعيتها، وكانت تعتبر الخزينة العامة العصب الحساس للدولة، كما تمثل رمـز سياسـة الموازنـة العامة للدولة الجزائرية.

ثانيا: النظام المالي في عهد الاحتلال الفرنسي

لقد حافظت السلطة الفرنسية عند احتلالها للجزائر سنة 1830 على الضرائب التي كانت سائدة خلال العهد العثماني، لكونها الحد الأدنى المضمون للخزينة الفرنسية، لتمويل المجهود الحربي. وقـد أرهقت السلطات الفرنسية السكان بتحويل الضرائب العينية إلى نقدية، دون مراعاة لظروف المكلفـين، هدفهم في ذلك إضعاف المقاومة بالتركيز على مقدرتهم الاقتصادية والاجتماعية[2].

تعود بداية ظهور النظام الموازني[3]إلى سنة 1833، حيث قامت لجنة خاصة بتقسـيم النفقـات الخاصة بالجزائر إلى قسمين (قسم خاص بالحرب وتدعيم النفقات العسكرية؛ قسم يسـمى بالموازنـة ويدعم النفقات المدنية).

كما عرفت هيكلة الموازنة الجزائرية ضمن الموازنة الفرنسية تغييرات كثيرة خـلال الفتـرة الممتدة من 1845إلى 1900، يمكن تقسيمها إلى ما يلي:

---

[1]- لقد [illegible] كل من [illegible] المر[illegible]، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، [illegible]، القاهرة، 2004، [illegible] : 8-9 .

[2]- [illegible]، **المالية العمومية**، [illegible]، [illegible] :42.

[3]- Denideni yahya, **la pratique du système budgétaire de l'état en algerie**, OPU, 2002, p p: 10-15.

- [illegible] : [illegible] مسؤو[illegible]، [illegible] : 376.

المرحلة الأولى 1845-1860: والتي كانت الموازنة تعد وتلحق بوزير الحرب قبل أن يحول ذلك إلى الوزارات الخاصة للجزائر في سنة 1858 وما بعدها.

المرحلة الثانية 1860- 1881: والتي تعرف باسم الاستقلالية المالية المحدودة، أين كان الحاكم العام ومساعديه هو الذي يعد مشروع الموازنة، ويرسله إلى وزارة الحرب لإدماجه ضمن الميزانية، قبـل إحلال حاكم مدني محل الحاكم العسكري سنة 1871. بما يعني تحويل الموازنة إلى وزارة الداخلية.

المرحلة الثالثة 1881-1920: والتي تم خلالها إلحاق المصالح الجزائرية مباشرة بالوزارات المعنية، وأصبحت الجزائر لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولا بالاستقلال المالي، وليس لها موازنة.

لقد أصبح للجزائر موازنة خاصة تضم نفقاتها وإيراداتها ابتداء من تاريخ 19 ديسـمبر 1900 دون أن يعني ذلك الاعتراف بالاستقلال السياسي. وقد سميت بالموازنة الجزائرية الكاملة[1]. وقد قسمت إلى موازنة رئيسية، وموازنات ملحقة وحسابات خاصة بالخزينة.

وابتداء من سنة 1959، واعتماد فرنسا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، تـم وضـع هياكل موازنة وإجراءات مالية جديدة خاصة بالجزائر، لتقليص الموازنة الجزائريـة فـي موازنـة لا تحتوي إلا على نفقات المصالح المدنية التي لا تتحملها الموازنة الفرنسية.

إن تطور النظام المالي المعتمد في الجزائر خلال مرحلة الاحتلال الفرنسي، هو إبداء السـمة الاستعمارية لهذا النظام، الذي كان متحيزا جدا للمصالح الفرنسية .

لقد استمر أثر نظام الموازنة الفرنسية عدة سنوات بعـد الاسـتقلال، خاصـة وأن الحكومـة الانتقالية للجزائر لم تلغ سوى الإجراءات التي تتعارض مع السيادة الوطنية[2].

ثالثا- النظام المالي بعد الاستقلال

بعد الاستقلال، وفي ديسمبر 1962 قدمت الحكومة لجزائرية أول موازنة للجزائر المسـتقلة، اتسمت بطابع المحافظة على سير جهاز الدولة. فقد تـم بموجـب القـانون 157/62 المـؤرخ فـي 31ديسمبر 1962، إقرار مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية غير التي تتعارض مع السيادة الوطنية.

لقد تم تأسيس دستور 10 ديسمبر 1963، الذي تم من خلاله الاعتـراف للمجلـس الـوطني باختصاصه في مجال الموازنة، حيث في هذا الإطار تمت المصادقة على قـوانين الماليـة لسـنوات 1963، 1964، 1965، وقد جاءت بعناصر قانونية كان لها الأثر في تطور نظام الموازنة العامة في الجزائر، غير أنها خضعت للنظام المقرر بالتشريع المالي الساري المفعول غداة استقلال البلاد.

---

[1] - [illegible]، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، دار [illegible] للنشر و التوزيع، القاهرة، 2004، ص 12 .

[2] - نفس المرجع، ص ص : 15-22.

كما عرفت الجزائر سنة، 1965 تغيرات سياسية عميقة، تم على إثرها إلغـاء العمـل بدسـتور 1963/09/10 وحل المجلس الشعبي الوطني، وإقرار التشريع بالأوامر. في هذا الإطار جـاءت بعـض قوانين المالية بإجراءات تشريعية هامة تتعلق بنظام الموازنة العامة، ومنها ما ورد في قوانين المالية سـنة 1966 و1970.

تعتبر الانطلاقة الواضحة والقوية للمالية العامة الجزائرية التي شهدت ميلادها في قانون المالية لسنتي -1970و1971-، حيث تدعمت موارد الدولة فانتقلت من 6468 مليون دج سنة 1975 لتصل إلى 76717 مليون دج سنة1981، وقد ساهمت الجباية البترولية بقسط هام فـي الإيـرادات العامـة للدولة. بالإضافة إلى تنصيب أول مجلس شعبي وطني في الجزائر سنة 1978[1].

وبصدور قانون 84-17 بتاريخ 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، تحـددت بعـض معالم المالية العامة للدولة الجزائرية الحديثة، وخاصة ما يتعلق بالإيرادات العامة والنفقـات العامـة، والميزانيات الملحقة، وعمليات الخزينة، وكيفية تحضير قوانين المالية... حيث يعتبـر هـذا القـانون المجسد لقانون الموازنة في الجزائر المستقلة. ومع ذلك لم يكن يخلوا من النقائص التـي تـم تلافـي البعض منها بواسطة قوانين ومراسيم مختلفة منها:

-القانون88-02 المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية.

- القانون88-05 المعدل والمتمم لقانون 84-17ا لمتعلق بقوانين المالية المتعلق بالتخطيط، الذي يحدد لإطار العام لتوجيه المنظومة الوطنية للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي وتنفيذها.حيث حسـب المـادة الأولى من هذا القانون، فإن قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعباءهـا وكذلك الوسائل المالية الأخرى، المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية، وكذا النفقات برأسمال[2].

- قانون (90-21) المتعلق بالمحاسبة العمومية الذي يحدد الأحكام العامة للتنفيذ المطبقة على الميزانية العامة والعمليات المالية العمومية التي تشمل الإيرادات والنفقات العامة وكذا عمليات الخزينة.

-قانون (90-32) المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره.

وكذا سلسلة من المراسم التنفيذية التطبيقية، التي تتناول تعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، إجراءات الدفع، تنظيم الصفقات العمومية[3]....

تعتبر مبادئ السنوية، الوحدة، الشمولية، التوازن، عدم التخصيص أهم مبـادئ التـي تحكـم الموازنة العامة في الجزائر، والتي أقرها قانون84-17*.

[1] -Benmarouf A.E.K, **introduction a l'économie des finances publiques**, 1984, p: 8.

[2] - [illegible] ، [illegible] ون وزارة ، [illegible] ون رقم 05/88 الم[illegible] في 22 [illegible] الأول [illegible] 1408 الموا[illegible] 12 [illegible] 1988 الم[illegible] والمتمم لقانون 17/84 ال[illegible] الرسمية، ال[illegible] 02 ال[illegible]رة في 13 [illegible] 1988.

[3] [illegible]، [illegible]رة [illegible]، مر[illegible]، [illegible]، ص ص: 31-32 .

* [illegible] الأول (المـ[illegible] الأول: المـ[illegible]) .

لقد قامت الجزائر بعدة إصلاحات علـى الموازنـة فـي ظـل إطـار برنـامج التصـحيح الهيكلي1995-1998 في شقه الموازني، لتقوية الإدارة الضريبية وإصلاح الهيكل الضريبي من جهة، ورفع مستوى محاسبة الموازنة والرقابة عليها، وإصلاح قطاع المؤسسات العامة، سواء بـالرفع مـن كفاءتها أو خوصصتها. والذي تضمن اتفاق مع صندوق النقد الدولي في ماي 1995، حيث تم بمقتضى هذا الاتفاق منح الجزائر قرض يقدر ب1.8 مليار دولار[1].

بالرغم من أهمية المجال التشريعي، الذي تكفل به القانون المتعلق بقوانين الماليـة والقـانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، والتعديلات الواردة عليها، وبرامج الإصلاح الهيكلي الذي تضمنته، إلا أن الحاجة إلى التطور ومسايرة التحولات الاقتصادية العالمية، وجعل المالية العامة أداة فعالة فـي هـذا المجال، فإن الأمر يتطلب تحديد الإطار المنهجي للموازنة العامة للدولة في الجزائر.

المطلب الثاني: تبويب عمليات الموازنة العامة للدولة في الجزائر

كانت الجزائر تعتمد على القوانين المستوحاة من التشريع الفرنسي، وبصدور قـانون 17/84 المتعلق بالقوانين المالية أصبح أهم مرجع في المالية العامة. حيث اعتمدت عدة معايير تصـنف علـى أساسها مكونات الموازنة العامة في الجزائر.

أولا: تبويب النفقات العامة

لقد ساد التبويب الإداري نظر لطبيعة الدور التقليدي للدولة، ولكن تـأثير المنظمـات الدوليـة المعاصرة وغيرها أدى إلى اعتماد تصنيفات أكثر دقة، كالتبويب الاقتصادي والتبويب الوظيفي.

1- التبويب الإداري: تبوب النفقات العامة في الجزائر حسب هذا الصنف وفق معيارين:

- التبويب حسب الوزارات: أي حسب الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير
- التبويب حسب طبيعة الاعتمادات: أي توزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات.

2- التبويب الوظيفي: حسب هذا التصنيف تقسم الوظائف إلى أربعة مجموعات كبيرة وهي:

- الخدمات العامة كالإدارة العامة والأمن.
- الخدمات العامة كالصحة والتعليم ...
- الخدمات الاقتصادية كالفلاحة والصناعة والنقل وغيرها.
- النفقات غير القابلة للتخصيص: فائدة الدين العام، نفقات الشؤون الدينية وغيرها.

3- التبويب الاقتصادي: يمثل التبويب الاقتصادي للنفقات العامة أهمية كبيرة بالنظر إلى التأثير الكبير للنفقات العامة على الاقتصاد، ووفقا لذلك تقسم النفقات إلى:

---

[1] - [illegible]، **استخدام أدوات السياسة المالية في علاج عجز الموازنة " حالة الجزائر"**، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم [illegible]، [illegible]، بسكرة، 2005، ص : 99.

- نفقات التسيير (نفقات جارية) ونفقات التجهيز(نفقات الاستثمار)*
- نفقات المصالح الإدارية ونفقات التحويل أو إعادة التوزيع.

إن نفقات المصالح تهدف إلى مكافأة المنافع والخدمات والأدوات المقدمة للإدارة وهي ضرورة لسيرها. أما نفقات التحويل تمثل نوع من العدالة في توزيع الدخل الوطني.

4- التبويب المالي: من الناحية المالية تقسم النفقات العامة إلى ثلاثة أنواع وهي:

-النفقات النهائية: وتمثل توزيع الأموال العامة ذات الخروج النهائي مثل دفع راتب موظف...؛

-النفقات المؤقتة: تمثل جزء من حركة الأموال الخارجة من الصناديق العمومية بصفة مؤقتة، وتتعلق هذه النفقات بالخزينة؛

-النفقات الافتراضية أوالضمانات: مثل الضمانات التي تمنحها الدولة لبعض القروض لتحسين إصدارها.

ثانيا: تبويب الإيرادات العامة في الجزائر

تبوب الإيرادات العامة في الجزائر[1] بحسب طرق تحصيلها، وهو ما ينسجم مع التبويب القانوني، وهذا لا يمنع من وجود أنواع أخرى من التبويبات ذات الطبيعة الاقتصادية.

1- التبويب القانوني: يستند هذا المعيار على أساس استخدام قوة القانون، من طرف الهيئات المخول لها ذلك خلال عملية تحصيل الإيرادات العامة.

2- التبويب المالي: إن هذا المعيار يمثل قاعدة لبعض التصنيفات العملية، حيث يمكن التمييز بين نوعين من الإيرادات العامة، الأولى نهائية والثانية مؤقتة.

-الإيرادات النهائية: هي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة نهائية، ولا تتبعها أي تكلفة بما يجعلها خالية من أي التزام بالتعويض.

-الإيرادات العامة المؤقتة: فهي تلك الأموال ذات الطبيعة المؤقتة، وتسمى في بعض الحالات موارد الخزينة. منها (دفع فوائد القروض، سندات الدولة أو تعويض سندات الخزينة وسندات التجهيز...).

3-التبويب الاقتصادي: يرتبط بطبيعة الثروات التي تم الاقتطاع منها، ويمكن أن نميز بين التبويب قبل الإصلاحات سنة 1991 والذي كان يعتمد الضرائب على الدخل والضرائب على رأس المال (الثروة) وضرائب الاستغلال، أما التبويب بعد 1991 كان يعتمد الضرائب المباشرة (على الدخل الإجمالي، الأجور، المرتبات...؛ الضرائب على أرباح الشركات، والضرائب المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية وغيرها)، وحقوق التسجيل والطابع، والرسوم المختلفة على الأعمال، وكذلك الضرائب غير

* إن التمييز بين ميزانية التسيير وميزانية التجهيز يمثل قاعدة لفهم الموازنة العامة للدولة في الجزائر.

[1] - [illegible]، ص ص: 42-45 .

المباشرة. بالإضافة إلى هذا التبويب الخاص بالضرائب، تبوب بنود الإيرادات النهائية المطبقة على الموازنة العامة للدولة، من خلال الجدول" **أ**" في مجموعات ذات مضمون اقتصادي أكثر تفصيلا ودلالة على الآثار الاقتصادية للتصرفات المالية للحكومة على النشاط الاقتصادي.

ثالثا- مدونة الموازنة العامة في الجزائر

إن إيرادات ونفقات الموازنة العامة التي يتم من خلالها التعبير عن اختيارات الموازنة وفقا للمدونة تسمح بترقيم وتبويب إيرادات ونفقات الدولة، وهو ما يعرف بمدونة الموازنة العامة. والتي تمثل الكيفية التي يتم بها تقديم الموازنة العامة في الجزائر.

كما أن هذا التبويب يختلف تماما عن تلك المتعلقة بالمحاسبة العمومية للدولة. حيث تستخدم هذه الأخيرة من أجل وصف العمليات المتعلقة بتنفيذ النفقات والإيرادات. وهذا يعني وجود ازدواجية بين مدونة الموازنة ومدونة المحاسبة، ويتم إعداد كل منهما حسب مقاصدها الخاصة[1] .

كما تظهر هذه المدونات في مدونة الجدول (**أ**) الملحق بقانون المالية المتعلق بمدونة إيرادات الموازنة العامة في الجزائر ومدونة نفقات الموازنة العامة في الجزائر. التي تتمثل في مدونة موازنة التسيير (نفقات التسيير-الجدول **ب**-) ومدونة موازنة التجهيز (نفقات التجهيز–الجدول [illegible] -).

رابعا: تحليل مدونات الموازنة العامة

إن تقديم إيرادات ونفقات الدولة وفقا لمدونة الموازنة، يسمح بترقيم وتبويب عمليات نفقات وإيرادات الدولة.

1-مدونة موازنة التسيير: وهي الموازنة التي تحتوي على اعتمادات مالية مفتوحة في قانون المالية مخصصة للمرافق العمومية الإدارية بالدولة. وتصنف المدونة الحالية حسب المميزات التالية[2]:

أ-طبيعة النفقات: وتتضمن حسب هذا الإطار، هيكل ترميز يتمثل فيما يلي**:**

* **العنوان** : تجمع نفقات التسيير حسب طبيعتها في أربعة عناوين، وترمز كما يلي:

1 = أعباء الدين العام والنفقات المحسومة من رأس المال ، 2 =السلطات العمومية ، **3** =وسائل المصالح، **4** =التدخلات العامة.

* **القسم**: مثلا العنوان **3** (وسائل المصالح)، يحتوي على الأقسام التالية: **1**= الموظفين -مرتبات النشاط، 2= الموظفين – المعاشات والمخصصات-، **3**= الموظفين–التكاليف الاجتماعية، **4**= التدخلات العامة، 5= منح التسيير، **6**= النشاط الاجتماعي-المساعدة والتضامن-، **7** = وغيرها.

* بالإضافة إلى العنوان والقسم، نجد أيضا **الفصل[illegible] المادة والفقرة**.

---

[1] - [illegible] ، [illegible] ، [illegible] : 46 .

[2] - المادة **73** من القانون رقم **84-17** المؤرخ في **07**جويلية **1984** بشأن قوانين المالية.

ب- حسب الآمرين بالصرف (mmm.ooo): يتم تجميع الاعتمادات حسب الآمر بالصرف المشرف على عمليات النفقة، ويرمز لها كما يلي:

* **وزارة** (**MMM : 3** أرقام في الأول دائما 1)؛

* **الآمر بالصرف** (**ooo : 3**أرقام): وتكون مرقمة حسب نوع الآمر، وتكون كالتالي:

- الرئيسي (**000**، عادة الوزراء)،
- الابتدائي (**x00**، عادة المديرين العامين)
- والثانوي (**xx0** ، عادة رؤساء الإدارات المفوضين)، وإذا اقتضى الأمر، مندوب أو مفوض.

يقع الفصل في خط الإنفاق في الحالة العضوية والاقتصادية على حد سواء: فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بوزارة المالية، الفصل **31-01** (العنوان **3**، القسم **1**، الفصل **01**) يشير إلى "تعويضات رئيسية للإدارة المركزية"؛ ويمكن أن يتباين الفصل المقابل لطبيعة النفقات من وزارة إلى أخرى.

لقد أدى هيكل الترميز، القديم والملزم، إلى إنشاء المزيد من الترميز الإضافي، الذي يسمى بالأقسام والأقسام الفرعية وإدخال التقسيمات العضوية التي لم تدون في الهيكل القانوني. وهذه الأقسام والأقسام الفرعية، هي في الواقع "على الفصول" **sur-chapitre.**

هذا الأمر منصوص عليه في المادة **73** من القانون رقم **84-17** المؤرخ في 7 جويلية 1984 بشأن القوانين المالية "فان تكاليف التسيير تنفذ على أساس الفصل والباب" ؛ الفقرة ليس لها أساس تنظيمي. ولا يبدو وجود لاستخدام معطيات التصنيف حسب المواد والفقرات.

وهكذا، فإن تدوين خط الإنفاق يتم حسب المثال التالي لهيكل ترميز مدونة تكاليف التسيير لوزارة المالية، الذي يظهر في الجدول رقم(5).

الجدول رقم (5): مثال عن هيكل ترميز لمدونة " 110- I I - ii - 31 -11"

وزارة	القسم	القسم الفرعي	العنوان	الفصل
110	I I	ii	3 1	11
وزارة المالية	**المديرية العامة للمحاسبة**	**المصالح المفوضة**	**المرتبات الرئيسية(الخزانة)**	**النشاط الإقليمي**

<u>المصدر: وزارة المالية، دائرة موازنة التسيير.</u>

2- مدونة موازنة التجهيز: وهي الموازنة التي تفتح الإعتمادات المالية في قانون المالية السنوي، تخصص للقطاعات الاقتصادية للدولة، وذلك من أجل تجهيز هذه القطاعات بوسائل الإنتاج للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة. وتصنف الموازنة في الجزائر حسب التالي:

أ- القطاع (رقم واحد): أي يتألف رمز أي قطاع برقم واحد، كما يظهر في القطاعات التالية:

1 = الصناعة التحويليه؛ 2 = الطاقة والمناجم؛ **3** = الفلاحة والري؛ **4** = الخدمات الإنتاجية؛ **5** =البنية التحتية الاقتصادية والإدارية؛ **6** =التعليم والتدريب؛ **7** =البنى التحتية الاجتماعية والثقافية؛ **8** =العوائل؛ **9** = خطط التنمية المحلية (**PCD**).

ب- القطاع الفرعي (رقمين): يتألف من رقمين ومن أمثلته ما يلي:

(قطاع 7) **:** يتضمن عدة قطاعات فرعية من بينها القطاع الفرعي 73 = الهياكل القاعدية الصحية.

(قطاع 9)**:** القطاع الفرعي **79** = الهياكل القاعدية الاجتماعية والثقافية.

تدوين القطاعات الفرعية للقطاع **9** يعمل بصورة مختلفة عن القطاعات الفرعية الأخرى، ففي حالة القطاعات الثمانية الأولى، القطاع الفرعي يوضح القطاع (الذي يضم الرمز في الموقف الأول)، في حين أن هذا القطاع (9) يحتوي القطاعات الفرعية التي هي في الواقع قطاعات لاحقة للقطاع (9) ، لتبين ما إذا كانت تحمل مخططات مشتركة أم لا.

أ- الفصل (3 **ارقام) :** وتتضمن **118** فصل، ونجد على سبيل المثال ما يلي :

***(**القطاع 3 - القطاع الفرعي **37)**: **412=**الدراسات العامة لصيد الأسماك، **431=**الهياكل القاعدية العامة لصيد الأسماك).

*(القطاع7 - القطاع الفرعي73**):** **731=**المستشفيات، **732**=المؤسسات المتخصصة، **733=**وحدة استعجالية).

د- المادة (رقم واحد): ترمز المادة إلى طبيعة و/أو الغرض من النفقة. ونجد على سبيل المثال ما يلي:

-(القطاع7، القطاع الفرعي73، الفصل731): **1** **=**إبداعات جديدة، **2** **=**الإصلاحات الرئيسية، **3** **=**التجهيزات، **6** **=**التمديدات، **7** **=**إعادة التجهيز، **8** **=**أخرى، **9** = الدراسات)

-(القطاع 9 القطاع الفرعي 97 الفصل 974): **1** = قاعات العلاج.

يظهر من خلال السابق ما يلي :

- لا تصنف موازنة التجهيز بحسب طبيعة النفقة ضمن الوثائق المقدمة، حيث يصعب على المحاسبة الوطنية تناول الطبيعة الاقتصادية للنفقات، نظرا لنقص المعطيات.
- مدونة الموازنة تنقصها الملائمة والوضوح ولا تتبع قواعد التخصيص القانوني؛
- لا تسمح المدونة بوصف وتحليل الموازنة بأكملها وفقا لنظام موحد؛
- إنها مقيدة من خلال استخدام الأدوات القديمة الموروثة، والتي لم تعد هناك حاجة إليها؛
- لا تصنف النفقة في موازنة التجهيز بحسب طبيعة النفقة؛
- إنها ليست ملائمة (قليلة التكيف) لنظام المعلومات المتكاملة التي تشمل دورة الموازنة ككل، ويشترك فيها جميع المشرفين وأدواتهم المحددة.

المطلب الثالث: مراحل دورة الموازنة العامة في الجزائر

تمر الموازنة العامة للدولة في الجزائر بعدة مراحل مختلفة متعاقبة ومتداخلة، وتمثل منهجية تتبعها في تسيير الموازنة كباقي جميع أنظمة الموازنة لمختلف الدول بمراعاة القواعد العامة الكبرى*.

أولا: إعداد الموازنة العامة

تتولى السلطة التنفيذية[1] مهمة تحضير الموازنة عن طريق تضافر جهود سلطاتها الداخلية، ثم تقوم وزارة المالية بجمع كل المشاريع الصادرة عن مختلف الوزارات، لإعداد المشروع الابتدائي للموازنة العامة من طرف وزير المالية، الذي يعرضه على مجلس الحكومة. وبعد المناقشة، يضبط المشروع النهائي للموازنة، الذي سيعرض على السلطة التشريعية.

كان لوزير الموازنة سابقا صلاحيات واسعة في التحضير، بينما بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995، المتضمن صلاحيات وزير المالية، فإن تحضير الموازنة أصبح يتم تحت إشراف سلطة رئيس الحكومة.

1- إجراءات إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة: ويتم حسب عناصر الموازنة، كما يلي:

أ/ تحضير موازنة التسيير: تحدد المديرية العامة للموازنة الإجراء الذي يجب اتباعه، لتقديم نفقات التسيير، باعتبار أن مختلف المصالح مدعوة إلى إعداد مقترحاتها، وفق الجداول الملحقة بالمذكرة المنهجية، مع تقديم ما يبرر مجمل المقترحات، بالأرقام والشروحات الضرورية حسب الفصل.

ويجب عدم الاستعانة في ذلك بفكرة الحقوق المكتسبة للموازنة العامة، أو بفكرة الخدمات المصوت عليها، فهي لا تخول الحق في تجديد الاعتمادات المفتوحة، لسنة مالية سابقة للسنة المالية التالية، ولذلك ينبغي أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية كل نفقات التسيير سنويا.

ولكن في الواقع حسب جيرارد نيل وزملاؤه، يبين عرض الجداول أن الاعتمادات المخصصة تتم بالمقارنة مع تلك المسجلة في السنوات السابقة، وربما يتم تعديلها خلال السنة، ولا توجد أي إشارة إلى الأنشطه الممولة، ولا المبالغ التي أنفقت (تجاهل كل الأوجه عند تحضير الموازنة)[2].

ب/ تحضير موازنة التجهيز: يرتبط تقدير نفقات التجهيز بتنفيذ إجراءات الخطة، حيث يمثل مبلغ اعتمادات التجهيز،الذي يفتح سنويا بموجب قانون المالية القسط السنوي المرقم ضمن الخطة التنموية. وتجمع الاعتمادات المقترحة لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب، وهي:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة ؛

---

* - [illegible] من كل المبادئ الأساسية [illegible] الموازنة المذكورة [illegible] [illegible] الأول [illegible] الأول المطلب الثاني [illegible].

[1] -Bachir yelles chaouche, **le budget de l'état et des collectivités locales**, OPU, 1991, P: 58.

[2] - Gérard Néel, Bernard douysset et Claude-Eric desguin, **Etat des lieux définitif - la mission de démarrage-**, ministère des finances, Algérie, 2003, P: 9.

- إعانات الاستثمار المفتوحة من قبل الدولة ؛
- النفقات الأخرى بالرأسمال.

ويتبع حسب نوع النفقات نهجين مختلفين، كما يلي:

• تخضع الاستثمارات الفعلية ومشاريع التنمية لموضوع ترخيص البرنامج (**AP**) المقابلـة لإجمـالي المبلغ الملتزم به، فهي من حيث المبدأ تلتزم بالنصوص القانونية بدرجة كافية من النضـج، وتسـجل اعتمادات الدفع(**CP**) سنة بعد سنة، ويمكن أن يعاد النظر في تراخيص البرامج. كمـا تتـدخل وزارة المالية أساسا في المرحلة الإبتدائية، وأثناء التسجيل، وما تبقى من إجراءات بما فيهـا الاسـتراتيجيات القطاعية التي تعتبر من مهام الوزارات المشرفة على الانفاق".

• أما نفقات رأس المال، فتمثل اعتمادات تقييمية تسجل في كل عام، تشـكل فـي غالبيتهـا حسـابات خاصة.

أ/ تقديرات الإيرادات العامة: إن الطريقة المستعملة لتقدير الإيرادات العامة في الجزائر هي طريقـة التقدير المباشر، و التي تقتضي بتقدير العائد المحتمل لكل ضريبة، انطلاقا مـن أحـدث المعلومـات الاقتصادية. وتتم طريقة التقدير المباشر للإيرادات العامة على أربعة أسس وهي[1]:

- ابتداء تعتمد آخر الإحصاءات فيما يتعلق بتحصيل الإجراءات الجبائية.
- دمج نسب التغيير التي تسمح بتقديم التنبؤات الاقتصادية حول تطور الناتج الـوطني خـلال السـنة المقبلة.
- أخذ بعين الاعتبار التعديلات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنظام الجبائي التي تمت خلال السنة.
- وأخيرا، تؤخذ بعين الاعتبار نقائص التحصيل التي يمكن أن تقلل مردود الضريبة.

تواجه عمليات تقدير الإيرادات العامة صعوبات تؤثر على نوعية التقدير، نظـرا لارتباطهـا بكافة المتغيرات الاقتصادية الداخلية والخارجية. وتكمن إحدى الصعوبات الكبيرة في الجزائـر فـي تبعية الموازنة بشكل كبير للجباية البترولية، التي تتأثر بالمتغيرات الدولية.

2-جدول تحضير الموازنة: إن تحضير موازنات التسيير والتجهيز تنفذ بالموازاة مع اتبـاع جـدول زمني محدد، ولكن بوجه منفصل وفقا لطريقة مختلفة. ويتمثل جدول تحضـير الموازنـة السـنوية كالتالي[2]:

- مـــارس N-1: رسالة التأطير
- نهاية ماي N-1: استلام طلبات الآمرين بالصرف
- جوان/ منتصف جويلية: اجتماع تحكيمي (Arbitrages)

[1]- [illegible]، مر[illegible]، [illegible]: 163.

[2]- Gérard Néel, Bernard douysset et Claude-Eric desguin, opcit, opcit, p: 8 .

- 20-30 جويلية: مناقشات الجوانب الثنائية(bilatérales) التي تسمح باستخدام التحكيمات على مستوى الوزارات
- 30 جويلية: التحويل الى الحكومة .(مجلس الحكومة ثم المجلس الوزاري)
- التحويل إلى الجمعية العامة نهاية سبتمبر.

ثانيا: اعتماد وإقرار الموازنة العامة

يودع مشروع قانون المالية وموازنة الدولة قبل **30** سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني (م ش و)، وبذلك يدخل تحضير موازنة الدولة المرحلة السياسية، ويحول فورا إلى لجنة المالية والموازنة، للقيام بدراسته بشكل دقيق ومعمق، ومن خلاله يحرر تقريرا تمهيديا يتضمن التوضيحات والتعديلات التي تراها مناسبة، ثم يحول الملف إلى الجلسة العلنية من أجل المناقشة العامة والتصويت، ويصادق البرلمان على المشروع في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه.

ويضل هذا التقرير، بالرغم من أهميته يشوبه بعض الاعتبارات السياسية، وبعض جوانب الضعف نظرا لأن أعضاء اللجنة تمثل مختلف التشكيلات السياسية في البرلمان التي قد تفقد في كثير من الأحيان المتخصصين في مجال المالية والموازنة أو أصحاب الخبرة، واعتقاد الكثير من أعضائها بضرورة تدعيم مشروع الحكومة باعتبارهم من الأحزاب الأساسية التي تشكل الحكومة. وبالإضافة إلى ذلك، افتقار اللجنة إلى هيئة للتقديرات الاقتصادية والمعلومات الإحصائية، مما يجعلها تستند في عملها على القدر الذي توفره الحكومة من المعلومات.

تبدأ المناقشة في البرلمان بعرض مقدمة تقرير موازنتي التسيير والتجهيز، ثم مناقشة النواب لمشاريع الموازنات القطاعية، وأخيرا ردود الوزراء على ملاحظات وتساؤلات النواب.

لا يكتفي البرلمان بقبول مشروع الحكومة أو رفضه، بل يمكن أن يدخل بعض التعديلات على مواده من حيث الشكل ومن حيث المضمون إذا توفرت الشروط. حيث حسب المادة 63 من القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11-ديسمبر 1989، المتضمن تنظيم وعمل المجلس الشعبي الوطني، يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة، ومناقشتها مع الوزارة المعنية.

ويصوت الـ **م Σ و** على المشروع بصفة إجمالية[1] بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام الرسمي، ثم يرسل رئيس الـ **م Σ و** النص المصادق عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة أيام، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال، كما يصادق عليه مجلس الأمة في أجل أقصاه عشرون يوما.

[1] - لمزيد حول كيفية التصويت، أنظر المادة (70) من القانون 17/84 المتعلق بالقوانين المالية.

بعد الموافقة على مشروع قانون المالية من طرف الغـرفتين(سـواء علـى حالـه أو بعـد تعديله)، يدخل المشروع المعتمد مرحلته الأخيرة، وهـي الإقـرار، وهنـا يأخـذ صـفته الرسـمية والشرعية ويوقع عليه من طرف رئيس الجمهورية، وينشر في الجريدة الرسمية للدولة[1].

ثالثا: تنفيذ الموازنة العامة في الجزائر

تتغير عمليات تنفيذ الموازنة العامة للدولة عندما يتعلق الأمر بالإيرادات أو بالنفقـات، حيـث يمثل تحصيل الإيرادات التزام على عاتق الحكومة، أما الإجازة البرلمانية للنفقات العامـة فـلا تحـدد سوى السقف الذي ينبغي عدم تجاوزه من طرف الحكومة. ويتم تنفيذ عمليات الموازنة العامة من حيث:

أ- تنفيذ النفقات العامة: يتم تنفيذ النفقات عن طريق الالتـزام والتصـفية والأمـر بالصـرف، ثـم الصرف[2]. ولا يجوز للإدارة تجاوز الإعتمادات المقررة، ويشترط تنفيذ النفقات اجتماع شرطين همـا: ترخيص الموازنة وأصل الدين العمومي.

ويجري تنفيذ عمليات النفقات من قبل طرفين منفصلين* هما :الأمـر بالصـرف والمحاسـب العمومي وعبر مرحلتين مختلفتين هما : المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

كما أن هناك بعض الإجراءات الخاصة التي يمكن أن تكون استثناء للخطوات العاديـة لتنفيـذ النفقات العامة، وتأخذ شكلين هما:

-النفقات القابلة للـدفع قبـل التصـفية (الإجـراءات المتعلقـة بالصـفقات العموميـة): الصـفقات العمومية هي عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع المعمـول بـه، ومبرمـة وفـق شـروط محـددة، قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة[4].

وتتم التسوية المالية للصفقة بدفع التسبيقات و/ أو الدفع على الحساب، وبالتسويات على حساب الرصيد. ولا يترتب على دفع ما يتحمل من التسبيقات و/أو الدفع على الحساب، أي أثـر طبيعتـه أن يخفف مسؤولية المتعامل المتعاقد من حيث التنفيذ الكامل والمطابق والوافي للخدمات المتعاقد عليهـا، وبهذه الصفة فإن تلك الدفعات لا تمثل تسديدا نهائيا للمبلغ.

-النفقات القابلة للدفع قبل الأمر بالصرف (وكالات النفقات): تمثل الوكالات إجـراء اسـتثنائيا لتنفيـذ صنف من الإيرادات والنفقات العامة التي لا يمكنها -نظرا لحالتهـا الاسـتعجالية- انتظـار الآجـال الطبيعية للإثبات و الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف و الدفع[5].

---

[1] المرجع السابق، ص: 207.

[2] - يسري أبو العلا، **المالية العامة**، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص ص: 108-109 .

* يقصد بهما الآمر بالصرف والمحاسب العمومي. لمزيد من التفصيل انظر: المواد 55، 56، 57 من القانون (90 21) المتعلق بالمحاسبة العمومية.

[4] - المادة 3، من المرسوم الرئاسي، رقم 02 – 250 مؤرخ في 13 جمادى الأولى (1423) الموافق 24 يوليو سنة 2002 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، (الجريدة الرسمية). العدد 52، المؤرخة في 28 يوليو (2002)، ص 03، المادة 03.

[5] - المادة 2، من المرسوم التنفيذي رقم 93 - 108 مؤرخ في 13 ذي القعدة (1413) الموافق 5 مايو (1993) يحدد كيفيات إنشاء وكالات الإيرادات و النفقات وتنظيمها وسيرها (الجريدة الرسمية) العدد 30، المؤرخة في 9 مايو (1993) ص 08 ، المادة (2) .

ب- تحصيل الإيرادات العامة: ويتم تنفيذها عن طريق ثلاث خطوات، تتمثل في إجـراءات الإثبـات والتصفية والتحصيل، ويفترض تحصيل الإيرادات توفر شرطين، يتمثلان في أصل الديون وتـرخيص الموازنة، حيث ينبغي أن يكون تحصيلها مقدر ومرخص كل سنة، بموجب أحكام قانون المالية[1].

كما أنه قد تم تحديد بعض الإجراءات الخاصة بتحصيل بعض الإيرادات العامة، المستوفاة قبل التصفية (السلف والتسبيقات)، والإيرادات المدفوعة نقدا (تخص حقوق الضمان وحقوق إختبار المـواد الثمينة كالذهب والفضة والبلاتين التي يتم دفعها لدي قابض متخصص ملحق بالضمان).

رابعا: رقابة الموازنة العامة في الجزائر

وتتناول هذه الرقابة شكل النفقة وليس غايتها، فهي رقابة لمدى شرعية النفقة وتطابقها مع التشريعات والتنظيمات القانونية الجاري العمل بها. وتأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنات في الجزائر الأشكال التالية:

1- الرقابة الإدارية: هي رقابة الهيئة التنفيذية على نفسها، وبالتالي فهي رقابة داخلية تقوم بهـا وزارة المالية من خلال الأجهزة المختصة التابعة لها. ويمكن أن نفرق بين ثلاثة أنواع من الرقابة وهي:

أ - الرقابة السابقة على النفقات التي يلزم بها: يمارس هذا النوع من الرقابة من قبل الأجهزة التالية:

- رقابة مفتش الوظيفي العمومي؛
- رقابة المراقب المالي.

ب -رقابة المحاسب العمومي أثناء التنفيذ: تتم هذه الرقابة أثناء التنفيذ وبعد تأشيرة المراقب المالي .

ج - رقابة المفتشية العامة للمالية: يصنف هذا النوع ضمن الرقابة اللاحقة على أعمال المحاسب من خلال ما تم دفعه وتحصيله؛ وتقوم بها هيئة مستقلة تابعة لوزارة المالية .

2 - رقابة مجلس المحاسبة (الرقابة القضائية): وتعتبر هذه الهيئة المؤسسة العليا للرقابـة البعديـة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، حيث يتأكد مـن مطابقـة العمليـات الماليـة والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، من خلال التدقيق في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية للأموال العامة من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته. يهدف من ذلك إلـى تشـجيع الاسـتعمال الفعال والصارم لهذه الموارد، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العامة.

3- الرقابة البرلمانية (التشريعية): تمارس السلطة التشريعية نشاط الرقابة (قبليا وبعديا) حفاظا على ثقة الشعب، وتهدف من خلالها إلى:

- التحقق من أن ممارسة المؤسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛
- التأكد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني؛

[1] - المواد 35، 36، من قانون (90 – 21)، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- السهر على محاربة التبذير والانحرافات والتلاعب بأموال الشعب؛
- محاربة البيروقراطية والتباطؤ في المهام.

ويعتبر **قانون ضبط الموازنة** من أهم الوثائق القانونية التي يمكن من خلالها تأكد السلطة التشريعية من مطابقة العمليات المنفذة أثناء السنة مع الترخيصات الأولية. حيث يقر هذا القانون حساب نتائج السنة الذي يشمل الفائض أو العجز، النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، بالإضافة إلى نتائج تسيير الخزينة[1].

كما يكون مرفوقا [2]:

- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الموازنة العامة للدولة للسنة المعتبرة؛
- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

لقد تم التصويت على قانون ضبط الموازنة لسنة 1978 سنة 1980، وقانون 1979 سنة 1984، وقانون 1980 في نهاية سنة 1985، وقانون 1981 في مطلع سنة 1987 وهو آخر قانون ضبط موازنة تم تقديمه للمجلس الشعبي الوطني، ومن المنتظر تقديم قانون 2006* في مطلع سنة 2009.

وبالرغم من أهمية هذه الأداة في مراقبة نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة المرخصة التي تظهر الفوارق بين الإنجازات والتقديرات المالية، إلا أنها ظلت عديمة الفعالية في الجزائر لعدة أسباب أهمها:

- عدم توفر نص يوضح مضمون قانون ضبط الموازنة، وطرق إعداده وفحصه، والتصديق عليه ونشره؛
- تأخر إيداع قانون ضبط الموازنة لدى المجلس الشعبي الوطني يجعل التصويت عليه يجري دون مناقشة، ويتخذ طابعا شكليا محضاً. إذ انه من غير المجدي إجراء مناقشة بشأن موازنات نفذت منذ وقت طويل، وبعد تعديلات حكومية تجعل النواب أمام الأمر الواقع.

المطلب الرابع: تطور عناصر الموازنة العامة في الجزائر (الأداء الموازني)

يتطلب دراسة الموازنة التركيز على تطور بنود الإنفاق العام (موازنة التسيير وموازنة التجهيز) ونمط تخصيصه، بالإضافة إلى العجز الموازني الذي يعتبر أهم مؤشرات الأداء المالي. ويبين الجدول رقم (6) أهم البيانات في فترة الدراسة**.

---

[1] - المادة 77، قانون 17/84.

[2] - المادة 76، القانون 17/84.

* - [illegible] القانون [illegible] المرا[illegible] مسا[illegible] [illegible]رة النفقة العامة، [illegible] المديرية العامة للمحاسبة [illegible] وزارة المالية.

** [illegible] لم يتم [illegible] و[illegible] من [illegible]رة [illegible] المواز[illegible] العامة.

الجدول رقم (6): تطور بنود الموازنة العامة 1996-2008

الوحدة : مليار دج

السنوات	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	*2007	**2008
الإيرادات	825.15	926.66	774.51	950.49	1138.9	1400.9	1577.24	1520.5	1599.3	1719.8	1828.9	1831.3	1924
باقي الإيرادات	329.16	361.60	395.95	390.37	362.4	560.3	660.84	520.9	737.1	810.8	912.9	973	970.2
الإيرادات البترولية	495.97	564.76	378.55	560.12	720.0	840.6	916.4	836.1	862.2	899.0	916.0	973	970.2
النفقات	724.60	845.19	875.73	961.68	1199.9	1471.8	1550.1	1730.9	1860.0	2105.1	2543.4	3946.7	4322.9
نفقات التسيير	550.59	643.55	663.85	774.69	881.0	1037.7	1097.71	1163.4	1241.2	1232.5	1452.0	1652.7	2018
نفقات التجهيز	174.01	201.64	211.88	186.95	318.9	434.1	452.39	567.5	618.8	872.5	1091.4	2294	2304.9
رصيد الموازنة	100.54	81.47	101.22-	11.18 -	-61.0	-70.9	27.4	-210.4	-260.7	-385.3	-714.5	2115.5-	-2398.9
نسبة ر م / ن د خ %	3.9	2.9	3.6 -	0.34 -	1.5 -	1.66 -	0.6	3.99 -	4.25 -	5.13 -	8.51 -	30.7 -	25.7 -
ن د خ	2570.03	2780.17	2830.49	3238.19	4123.51	4260.81	4541.80	5266.8	6127.4	7498.6	8390.7	6406.1	6863.7

Source: DGEP, Ministère des finances, la situation économique et financière afin 2004.
DGEP, Ministère des finances, la situation économique et financière en 1999. octobre 2000.
Rapport de présentation du budget de la loi de finance pour 2008, 2007,2006.
Ons, Rétrospective statistique, 1970-2002, édition 2005.
Ons . Eco: 63-2005 corégé. Edition 2007.

* - قانون المالية التكميلي 2007.
**- قانون المالية 2008.

أولا- تطور نفقات التسيير ونفقات التجهيز

لقد تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر خلال هذه الفترة محل الدراسة بنمـو الإنفـاق العـام وارتفاع معدلاته المتواصل، حيث كان في بداية هذه الفترة بقيمة 724.60 مليار دج في نهايـة سـنة 1996Û لترتفع قيمة النفقات في السنوات اللاحقة لتصل سنة 2000 بقيمـة 1199.9 مليـار دج، أي بزيادة قدرها بـ 50.17%Û ويرجع هذا الارتفاع نتيجة السياسة التوسعية التي اتخذتها الجزائـر فـي ذلك الحين، والتي تواكب الإصلاحات الهيكلية. ليتواصل ارتفاع الإنفاق العام والذي بلغ 1860 مليار دج في سنة 2004، أي بزيادة قدرها 55.11% عن سنة 2000، لتصـل فـي سـنة 2006 إلـى 2543.4 مليار دج، أي بزيادة قدرها 36.47% عن سنة2004.

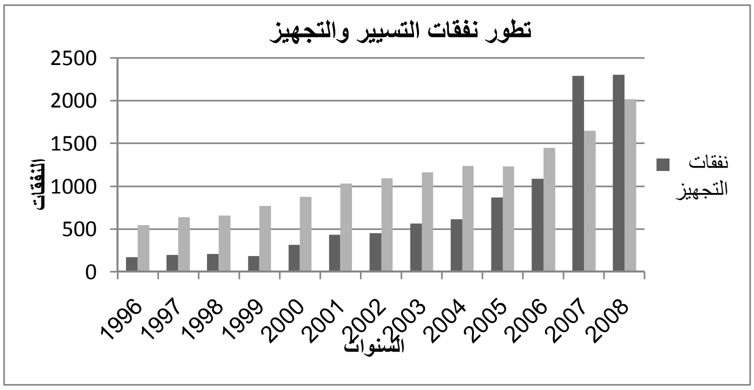
مما سبق، نلاحظ أنه يوجد تزايد مستمر للإنفاق وبنسب متقاربة، باستثناء السنتين الأخيـرتين (رغم أنها بنود أولية وليست فعلية) التي تمثل نسبة تزايد مرتفع يفوق 100% في سنة 2007، لتستقر هذه القيمة في السنة الموالية، نتيجة الأعمال الهامة التي تقوم بها في إطار التحضير للعصرنة وتطبيق أول موازنة قائمة على النتائج في بعض الـوزارات(وزارة التعلـيم العـالي ، الصـحة، الأشـغال العمومية). إذن نستطيع أن نقول أن هناك ارتفاع تدريجي للإنفاق العام من سنة إلى أخرى.

تنقسم النفقات العامة في الجزائر إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز(أنظر مدونة النفقات العامة في الجزائر مطلب 3 من هذا المبحث)، حيث يبين من خلال الشكل رقم (15) أن هناك اختلالا هيكليا بينهما، حيث نلاحظ أن نفقات التسيير تفوق بهامش كبير نفقات التجهيز، ففي سنة 1996 كانت نفقات التسيير تمثل نسبة 75.98% من النفقات الإجمالية، أما نفقات التجهيز لا تزيد عن نسـبة 24% مـن النفقات الإجمالية. كما نلاحظ استمرار هذه النسبة بالتقريب في السنوات اللاحقة مع بعض الارتفاع في ناحية التجهيز، ففي سنة 2000 بلغت نسبة نفقـات التسـيير 73.74% مـن النفقـات الإجماليـة و 26.26% لنفقات التجهيز. وبعد هذه السنة نلاحظ وجود توسع تدريجي نحو التزايد لنفقات التجهيـز، حيث بلغت في سنة 2004 نسبة نفقات التسيير 66.73% ونسبة 33.27% تمثل نفقـات التجهيـز، لترتفع نسبة نفقات التجهيز في سنة 2006 إلى 42.92% من النفقات الإجمالية بينما نفقـات التسـيير تمثل نسبة 57.08%Û وذلك نظرا لتحول الدولة الجزائرية في هذه السنوات إلى التوسع فـي بـرامج الاستثمار.

ولكن نلاحظ من خلال سنتي 2007 و2008 على التوالي، أن نفقات التجهيز تفـوق نفقـات التسيير والتي قدرها على التوالي 58.12%Û 53.32% من النفقات الإجمالية، وذلك نظـرا لعناصـر العصرنة التي قد تم تجريبها جزئيا منذ 2005 حتى يومنا هذا. حيث تتوجه السلطات الجزائرية قـدما نحو عصرنة موازنتها بتطبيق موازنة موجهة بالنتائج، تدفع من خلالهـا عمليـة النمـو الاقتصـادي والاجتماعي...

الشكل رقم(15): تطور نفقات التسيير والتجهيز

الوحدة: مليار دج



المصدر: من إعداد الطالب بالاستعانة بالجدول رقم (06)

ثانيا- تطور رصيد الموازنة العامة 1996-2007

إن تغيّر رصيد الموازنة العامة في الجزائر ارتبط بتغيّر أسعار المحروقات، نظرا لكونه يتأثر بدرجة كبيرة بإيرادات الجباية البترولية.

كان رصيد الموازنة مع بداية التسعينات في حالة فائض، نتيجة للإصلاحات التي انتهجتها الدولة حينذاك، حيث بلغ الفائض 16 مليار دج سنة 1990.

لقد تحسن هذا الفائض في سنة 1996، 1997 على التوالي، حيث بلغ 100.54 مليار دج، و81.47 مليار دج على التوالي، وهذا نتيجة للإصلاحات الهيكلية الكبيرة التي قامت بها خلال الفترة التي سبقتها 1993 و 1994، إلا أن انهيار أسعار المحروقات سنة 1998(12.85 دولار) انعكس على إيرادات الجباية البترولية مما حوّل رصيد الموازنة من فائض يعادل 2.9% من الناتج الداخلي الخام سنة 1997 إلى عجز بـ 101.22 مليون دج، ما يعادل 3.6% من الناتج الداخلي الخام.

إنّ الأوضاع البترولية السلبية سنة 1998 استمرت آثارها إلى أن سجل سوق النفط تحسنا سمح بتقليص العجز بنسبة 89%، أي تقلص العجز إلى قيمة 11.86 مليار دج ما يعادل 0.34% من الناتج الداخلي الخام، وهكذا ارتبطت توازنات الموازنة مع نهاية التسعينات بتغيّرات أسعار المحروقات.

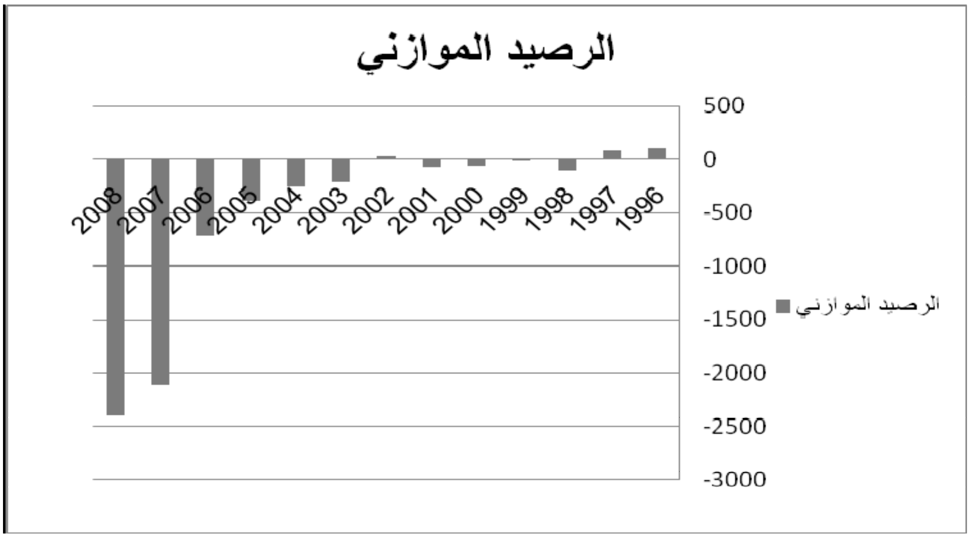
تغيّرت توازنات الموازنة خلال سنة 2000 بتغيّر أسعار المحروقات نظرا لحصة الجباية البترولية في مجموع إيرادات الميزانية، حيث ترتب عن ذلك عجز قدره 61 مليار دج ما يعادل 1.5% من الناتج الداخلي الخام، وكان ذلك أيضا نتيجة ارتفاع النفقات مع نقص في مختلف الإيرادات الأخرى عن السنة السابقة. وخلال سنة 2001 ترتب عن توازنات الموازنة عجز قدره 70.9 مليار دج، ما يعادل 1.66% من الناتج الداخلي الخام، وهذا راجع إلى ارتفاع النفقات بمعدّل أكبر من

الإيرادات. لكن تحول هذا العجز بدخول سنة 2002 إلى فائض بمعدل 0.6 % من الناتج الداخلي الخام نتيجة ارتفاع الإيرادات وخاصة البترولية بمعدل أكبر من ارتفاع النفقات. ثم عرفت توازنات الموازنة سنة 2003 عجز هائل بقيمة 210.4 مليار دج بما يمثل 3.99% من الناتج الداخلي الخام نتيجة انخفاض الإيرادات نظرا لانخفاض حصة الجباية البترولية بمعدل 19.67 % عن سنة 2002، مع استمرار ارتفاع النفقات، ويعود تفسير انخفاض الجباية البترولية إلى مستوى أسعار النفط التي بلغت 19 دولار لبرميل.

استمر هذا العجز خلال سنوات 2004، 2005، 2006، بارتفاع مستمر، وهذا راجع إلى تفاقم النفقات التي تزايدت بمعدل أكبر من معدل تغير الإيرادات.

الشكل رقم (16): <u>تطور رصيد الموازنة العامة 1996-2007</u>

الوحدة: <u>مليار دج</u>



<u>المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على الجدول رقم (06)</u>

مما سبق يتضح أنّ الاقتصاد الجزائري تميّز بعجز مزمن في الموازنة العامة للدولة، والذي يعتبر أحد عوامل الاختلال الأساسية التي حلت بالتوازن المالي الداخلي، ويمكن حصر أسباب استمرار العجز في هذه الفترة، إلى سببين أساسين هما:

- زيادة النفقات العامة للدولة بمعدّلات عالية ومتزايدة؛
- انخفاض الإيرادات العامة التي تبقى عرضة التغيّرات الخارجية والمتعلقة بأسعار المحروقات على وجه الخصوص، لكون إيرادات الموازنة تعتمد بشكل كبير على الجباية البترولية.

المبحث الثاني: عصرنة نظام الموازنة العامة للدولة في الجزائر

تقوم الدولة الجزائرية بإصلاحات هامة اقتصادية ومالية، من بينها مشروع عصرنة النظام الموازني (**ع ن م**) الخاص بموضوع إصلاح الموازنة العامة، والذي يهدف إلى تعزيز قدرات وزارة المالية في تأدية مهامها الأساسية في تسيير النفقات العامة، وتنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة.

المطلب الأول: مشروع عصرنة الموازنة العامة للدولة

لقد ركز المشروع على إعادة تنقيح شامل لنظام تحضير وتنفيذ الموازنة يسمح بتحسين الأداء في إطار التقيد بالموازنة، توزيع موارد القطاعات المشتركة، والفعالية والكفاءة في تنفيذ برامج الإنفاق الوزارية. وقبل التطرق إلى أساليب الإصلاح المعتمدة ضمن المشروع، يجب معرفة الأهداف والدوافع التي كانت سببا في تبني عصرنة الموازنة العامة في الجزائر.

أولا- الأهداف

تتمثل أهداف مشروع العصرنة فيما يلي [1]:

- تحسين شفافية الموازنة للوصول إلى وضوح اختيارات السياسات الاقتصادية والاجتماعية؛
- تعزيز القدرات التنبؤية لوزارة المالية من خلال إنشاء نظام موازني متكامل على عدة سنوات؛
- تعزيز مسؤولية ومساءلة الأعوان والمؤسسات التي تستعمل الأموال العامة؛
- تعزيز متابعة تنفيذ الموازنة وفعالية تطبيق السياسات؛
- تحسين تقديم وثائق الموازنة؛
- تبسيط الخيارات الإستراتيجية بتوفير المعلومة وأفضل التحاليل الاقتصادية الكلية والجزئية.

ثانيا- الدوافع

تتمثل دوافع الإصلاح في عدة جوانب ترتبط بالمجتمع العالمي أهمها ما يلي[2]:

- وضع أدوات اقتصاد السوق؛
- القيام بالاستثمار الإنتاجي لدفع حركة النمو؛
- إعادة تركيز نشاطات الدولة حول مهماتها الأساسية؛
- إقرار الحكم الراشد؛
- تحسين فعالية تدخلات الدولة.

ثالثا: المساعدة التقنية للبنك الدولي[3]

قد تم دعم المشروع من طرف البنك الدولي في إطار العصرنة في الجزائر من خلال القرض رقم **70470** المتفق عليه في **2001/02/06**، بمبلغ **18.4** مليون دولار، وتم سريان العمل بهذا الأمر في **17/07/2001** ينتهي بتاريخ: **28/02/2009**.

---

[1] -Zemouri Mohamed, **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie, (MSB)**, [on line], Tunis, Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ **Nouvelle approche budgétaire basée sur les : Développement du budget par objectifs**, 26 et 27 juin 2006, P: 3 . disponible sur: {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/PrésentationAlgérie.pdf}. consulter:26/12/2007

[2] - ibid, p: 6 .

[3] - banque mondial, **Activité de la banque mondial en Algerie**, [on line], disponible sur: {http://siteresources.worldbank.org/INTALGERIAINFRENCH/147273-1189771318522/21228300/Algerie_Decembre2006.pdf}. consulter: 24/12/2007.

ويعتبر الهدف الرئيسي لمشروع البنك هو عصرنة وتوسيع قدرة وزارة المالية على تفـويض وظائفها لتسيير النفقات الأساسية، وتوجيه السياسة الاقتصادية. وهو موجه إلى تشـجيع تزايـد حجـم المؤسسات المالية في سياق اقتصاد سوق ديمقراطي يضمن ما يلي:

أ-تصريح شفاف وشامل حول توزيع الموارد العامة، يبين بدقة الحالة الاقتصادية للدولة؛

ب-اختيار النفقات الاستراتيجية اعتمادا على أفضل المعلومات الممكنة، طبقـا لأحسـن التطبيقـات الدولية؛

ج- تشجيع التنفيذ الفعال والرشيد للموازنة مع التغذية العكسية للمعلومات المنتظمة والموثوق منهـا لضمان الرقابات الجيدة والتقيد بإجمالي الموازنة.

وتركز إستراتيجية التعاون مع الجزائر الخاصة بالفترة 2004-2006 على ثلاثة أهداف دالة:

- موازنة حقيقية وتسيير الإيرادات الجبائية لتثبيط قاعدة التزايد المستمرة؛
- إقصاء القيود على التزايد المتخذ من طرف القطاع الخاص، وبالخصوص المنفذ في محيط أعمـال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، القطاع المالي وتطوير الهياكل القاعدية؛
- حث (دفع) الحكومة على وضع وبناء إستراتيجية من منظور تأدية الخدمات بشكل أفضـل (تقـديم أحسن للخدمات)، وخاصة في التموين بالمياه، النقل، الخدمات البيئية، والتنميـة البشـرية، لإشـباع الحاجيات الضرورية للسكان.

وقد تم اتباع دعم فريق البنك العالمي على أساس ثلاث مبادئ:

-الانتقائية من خلال الالتزام في عدد محدود من المجالات (**الدوائر**) واستعمال انتقائي لأدوات البنك؛

-مقاربة برمجية مركزة على تحويل، تعلم وتعزيز القدرات؛

-الشراكة، العمل على تقريب ونشر المعرفة.

أما على مستوى العمل التحليلي المعمق، فقد قام البنك الدولي بدعم الاختيارات والإصـلاحات على مستوى السياسة، ويضم العمل التحليلي المسجل إستراتيجية اقتصادية كلية على المدى المتوسـط، بالإضافة إلى تقرير حول الأموال الموجهة للتطوير التكنولوجي للمعلومة والاتصال، وتشخيص البيئـة القانونية للأعمال، إضافة إلى تشخيص النفقات العامة خلال التسوية، وقد تـم تقـديم ملخصـها إلـى السلطات خلال ورشة المستويات العليا للجزائر في جويلية 2006.

كما يواصل البنك تطوير العمل التحليلي حول الأثر الاقتصادي الكلي لبرامج الاستثمار العـام، وأيضا دراسة دعم نشاطات تعزيز القدرة على التحكم في نقاط الضعف والنظام الإحصائي.

وتتضمن الأعمال التحليلية الأخرى الجارية: المساعدة التقنية للقطاع المالي، المساعدة التقنيـة لقطاع الصحة، وتحديث برنامج تقييم القطاع المالي .

رابعا- الأساليب

يتضمن المشروع عدة عناصر (مختلف عناصر العصرنة التي تم ذكرها في المبحث الأول من الفصل الثاني) وقد تم تقسيمها إلى تركيبتين أساسيتين-كل منها لها عدة عناصر فرعية- تشمل ما يلي[1]:

- مدونة الموازنة المتعلقة بإقرار أنظمة جديدة لتسيير النفقات؛
- عنصر المعلوماتية ونظام المعلومات؛

1- تركيبة الموازنة (التركيبة 1) composante budgétaisation

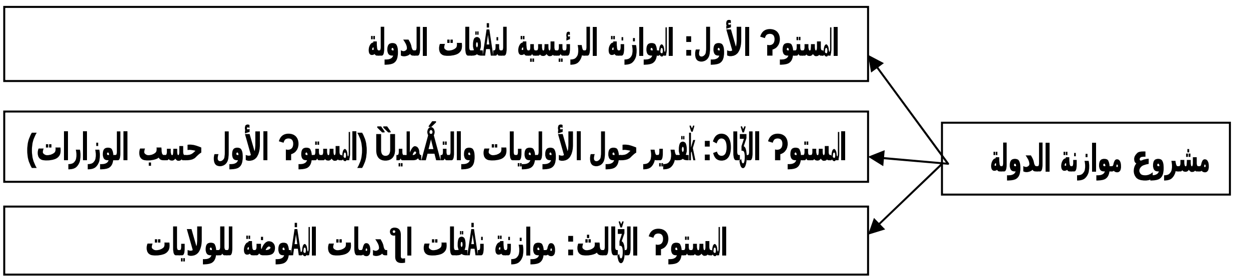
تتضمن هذه المدونة عدة عناصر فرعية تتعلق بإجراء عدة تعديلات حقيقية على مستوى هيكل إعداد وتنفيذ الموازنة في مختلف مراحلها، حيث يهدف من وراءها إلى تطوير طريقة البرامج للانتقال من موازنة ترتكز على الوسائل إلى منطق النتائج، وتتمثل عناصرها الفرعية فيما يلي:

أ-إعداد الموازنة على عدة سنوات (التركيبة الفرعية 1-1): وتتضمن وضع موازنات البرنامج لثلاثة سنوات. تمثل الحصة السنوية الأولى الموازنة، بينما الحصص الأخرى تمثل تنبؤات الدفع الدالة.

تحمل هذه التركيبة في طياتها عصرنة مدونة الموازنة، ووضع إجراءات جديدة للتحضير، وتحديد برامج مسطرة على أساس مؤشرات الأداء، وتعزيز برمجة الاستثمارات. إضافة إلى تحضير الموازنة السنوية والبرامج على عدة سنوات تشمل إطار الإنفاق على المدى المتوسط، والذي يتطلب وضعه التركيز على العنصر الفرعي (1-3) لصياغة السياسات الموازنية.

ب-تحسين تقديم ونشر الموازنة(التركيبة الفرعية 1-2): وتحتوي على إنشاء مستندات جديدة للموازنة(كما يظهر في الشكل رقم 17)، بعد تشخيص احتياجات مختلف المستعملين، وتحضير الموازنة بتطبيق معلوماتي.

الشكل رقم(17): مستندات الموازنة حسب مشروع العصرنة



Source: Zemouri Mohamed, Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB), [on line], opcit, p 27.

[1]- République algérien démocratique et populaire. Ministère des finances, **Projet de Modernisation des systèmes Budgétaires (Titre de cervice de consultant: assistance technique au pilotage général du Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires)** , [on line], pp: 2-5, disponible sur:
{ http://www.mf.gov.dz/documentation/AMI%20Pilotage%20projet%20msb.pdf }. consulter: 31/5/2008.

ج - صياغة السياسات الموازنية(التركيبة 1-3): هذه التركيبة تكمل التركيبة (1-1) بتركيز صـياغة السياسات الموازنية على تحضير البرامج ومتابعتها. ويتضمن بناؤها وضع ما يلي:

- إطار الإنفاق على المدى المتوسط " مدة ثلاث سنوات" بمقاربة الموازنة المتناقصة؛
- نظام لصياغة ومتابعة مؤشرات الأداء؛
- تعزيز القدرة على تحليل المشاريع من خلال تأهيل وتكوين موظفي وزارة المالية والـوزارات الأخرى المكلفة بالمنشآت القاعدية.

د- **إعادة هيكلة عمليات تنفيذ الموازنة العامة (التركيبة الفرعية 1-4):** تتعلـق أساسـا بموضـوع الدائرة الجديدة للنفقة، تتضمن تحديد قواعد التسيير لهذه الأخيرة وترجمتها إلى نصوص، بالإضافة إلى تبسيط الإجراءات وتحديد مسؤوليات تنفيذ النفقة، التي تسمح بما يلي:

- إجراء التغييرات الضرورية لعمليات النفقة العامة، بأخذ بعين الاعتبار الاتجاهات الموازنية التـي تم تحديدها في مختلف التركيبات الفرعية؛
- تشجيع تكامل عمليات النفقة بتشخيص المراحل الإدارية ودور المشرفين، ووضع مخططات جيدة للتسجيل المحاسبي للعمليات المنفذة في إطار مختلف مجالات النفقة. ووضع نظام متكامل للتسيير قائم على تبسيط دائرة النفقة بالتنسيق مع عنصر المعلوماتية(التركيبة 2)؛
- تبسيط الشبكة لتسريع تصفية النفقة، حيث يهدف المشروع إلى تخفيف الإجراءات، وإلغاء الأجزاء عديمة الجدوى، وترشيد دور المشاركين.
- تعزيز نوعية الرقابات بأنماط جديدة. حيث يحاول في هذا المجال ضمن المشروع ما يلي:
  - إلغاء العلاقات الزائدة ما بين المشرفين على تنفيذ النفقة؛
  - إعادة تحديد حقل الرقابات السابقة والبعدية وأثناء التنفيذ؛
  - إثراء أساليب التدقيق والرقابة الداخلية؛
  - مقاربة رقابة الخدمة المؤداة.
- تكامل الموازنة والمحاسبة في مخطط معلوماتي بنظام تسيير قائم على مختلف المقاييس التالية:
  - مقياس المحاسبة العامة متآلف مع مختلف مقاييس التسيير الأخرى؛
  - مقياس موازني يضمن وظائف التسيير ومراقبة الموازنة.

يعتبر تحضير مقياس محاسبة عامة أساسي لإنجاز "تكامل" النظـام الموضـوع فـي إطـار مشروع **ع ن م**، الذي ينبغي أن يغطي احتياجات المحاسبة والتسيير الموازني.

2- المعلوماتية: (التركيبة 2) composante informatique: وتتضمن هذه التركيبة ما يلي:

أ-تعزيز قدرات تسيير المعلوماتية(التركيبة الفرعية 2-1): وذلك من خلال الجوانب الثلاثة التالية:

- تحضير مخطط لإدارة المعلوماتية؛

- دعم مجلس المعلوماتيـة وتكنولوجيـات المعلومـات الماليـة (Conseil Informatique et Technologies des Informations Financières)؛
- تقديم الدعم إلى المديرية العامة للمالية.

ب- وضع نظام مدمج لتسـيير الموازنـة (Système Intégrer de Gestion Budgétaire) **(التركيبـة الفرعية 2-2):** سوف يغطي هذا النظام دائرة النفقة والمحاسبة. يتم إنشاؤه بـالقرب مـن الآمـرين بالصرف، في المراكز المحاسبية، وفي مصالح وزارة المالية المسؤولة عن تنفيذ الموازنة. ويتطلـب ذلك تطوير تطبيق أو تثبيت برمجية موحدة للتسيير تتناسب مع التعـديلات المنفـذة علـى مسـتوى إجراءات الموازنة.

وقد تم تحديد إستراتيجية لوضع هذا النظام (SIGB) عبر الخطوات التالية:

- عرض مناقصة لاختيار مدمج/مطور؛
- تحضير(SIGB) يتضمن تطوير التطبيق (تثبيت برمجية موحدة عن طريق المطـور/ المـدمج)، وتحديد الهندسة التكنولوجية وتحديد الاحتياجات من الأنظمة المعلوماتيـة والبرمجيـات واختبـارات مواقع التوجيه؛ بالإضافة إلى وضع مخطط لتكوين المستعملين.

أما فيما يتعلق ببرامج التكوين، فقد تم وضع مخطط مكون من عدة برامج، وكدفعة أولية قامت بتكوين 230 شخص .

وموازاتا مع الإصلاح الموازني، يتم أيضا **الإصلاح المحاسبي** من خلال ما يلي[1] **:**

- إصلاح المخطط المحاسبي للدولة: ويتضمن مخطط المحاسبة العام، الذي أعد فـي هيكـل تقليـدي لمخطط محاسبة المؤسسة يدمج في خمس أصناف من حسابات الميزانية مع الحساب (9) الذي يسـمح بتكامل محاسبة الموازنة. ويبين تركيب هذا الهيكل في بعض الأحيان أنه يغطـي بعـض الفراغـات الحالية لمحاسبة الموازنة. حيث يعتمد هذا المخطط على المحاسبة الموروثة؛
-تطوير تسيير المعلومة الإحصائية الذي يعتبر هام في تفعيل أعمال تأطير وتقييم أثر الموازنة.

المطلب الثاني: الدراسات والمسوحات

لقد تم عقد مناقصات مع عدة خبراء استشاريين قبل انطلاق مشروع العصـرنة بهـدف تشـخيص وتحليل الأنظمة المتبعة، وذلك للوقوف على البيئة المالية والقانونية للجزائر، كما تمت أيضا مناقصات خاصة بالقيام بمسوحات خلال تنفيذ الأعمال، من أجل تشخيص مدى تقدم المشروع في وضع مختلف معالم الإصلاح. وتعد المسوحات والدراسات التي تمت خلال سنتي 2003 و2004 من أهم الركـائز التي تم الاعتماد عليها في وضع إستراتيجية للإصلاح والتوجه نحو العصرنة في الجزائر .

[1]-Gérard Néel, Bernard douysset et Claude-Eric desguin, opcit, opcit, p: 20.

أولا- الدراسات والمسوحات التي تمت في 2003

لقد تم القيام خلال سنة 2003 بإسداء مهمة الانطلاق لبعثة تتكون من الخبراء الثلاثة: جيرارد نيل، برنارد دويسات، كلود إيريك ديسجون للقيام بدراسة ومسوحات تمهيدية، تحت إشراف مسـؤول المشروع السيد : فرحات إيكن. والتي تتمثل أهدافها فيما يلي[1]:

- إجراء تحليل للأدوات الموجودة والتعديلات القائمة فعلا، وذلك لتستخدم كأساس للإجـراءات التـي يتعين الاضطلاع بها ، وصياغة الاختصاصات ؛
- توضيح مدى التغييرات التي ينبغي إدخالها فعلا للإجابة عن توقعات السلطات الجزائريه فيما يتعلـق بالاتجاهات الكبرى والخيارات التقنيه؛
- وضع الجدول الزمني(تخطيط) لتنفيذ عنصر إعداد الموازنة لمشروع عصرنة النظام الموازني؛
- و في النهاية، بناء خطة تدخل الخبير الاستشاري.

وقد اجتمعت البعثة مع بعض مسؤولي وزارة المالية، والمتقلدين للمسؤوليات التالية:

- المديرية العامة للمحاسبة العمومية ؛
- المديرية العامة للدراسة والتنبؤ ؛
- المديرية العامة للموازنة (بجزئيها التسيير والتجهيز)؛
- المديرية العامة للضرائب.

بالإضافة إلى ذلك اجتمعوا مع السيد الأمين العام لوزاره المالية. وقد تم الخروج فـي النهايـة بإعداد تقرير تضمن ما يلي[2]:

-قراءة موازنة التسيير ليست سهلة ولا يظهر الرابط مابين المبالغ المسـجلة والنشـاطات المتخـذة، الموازنة ليست شفافة؛

-مدونة النفقات حسب الطبيعة هي مختلفة بالنسبة للتسيير والتجهيز، ففيمـا يتعلـق بالتسـيير، تـدار الفصول بطريقة غير متناسقة تبعا للوزارات،

- لا يظهر المجموع حسب القطاع والوكالة الذي يسمح بربط النفقة بالإستراتيجية؛

- العلاقة بين النفقة ووظائف الدولة غير واضحة ؛

-الإعتمادات المسجلة غير مرتبطة بأهداف الإنجاز، ولا بمعايير الأداء...حيث أنها تبين الارتباط مـع الوسائل وليس الأثر، والتي لا تمكن من تقييم أثر السياسات؛

-غياب جدول موحد للعمليات المالية للدولة (أو القطاع العام)؛

-لا يمكن متابعة التنفيذ في الوقت الفعلي، إلا في حالة التدفق النقدي.

---

[1] - Gérard Néel, Bernard douysset et Claude-Eric desguin, opcit, p p: 6-8.

[2] - Ibid, p 29.

-حسابات التخصيص الخاص يتم إخراجها بإجراءات عادية ولا تسمح بتكامل المحاسبة العمومية.

لقد تم بناءا على هذا وضع تخطيط الإستراتيجيات والأولويات لتنفيذ إجراءات مشروع إصلاح نظام الموازنة العامة.(سنراه في المطلب التالي).

ثانيا- المسوحات والدراسات في سنة 2004[1]

لقد تم التعاقد مع عدة خبراء استشاريين في سـنة **2004** مـن بيـنهم الخبيـر الاستشـاري **CRCsogema** الكندي، والذي قام بتشخيص مختلف عناصر العصرنة الموجودة في الـدول المتقدمـة وعلى رأسها دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومختلف الأساليب الموجهة من طرف الهيئـات الدولية، بالإضافة إلى تشخيص البيئة المالية في الجزائر لتحديد الأساليب التي تتلاءم مع البيئة الحالية، والخروج بوضع الإستراتيجية التي تتمم التحضيرات الأولية. بالإضافة إلى تصـميم دورة الموازنـة المقترح اتباعها(سيتم التطرق إليها في المبحث الثالث من هذا الفصل).

تمثلت أهداف هذه الدراسة في ثلاثة أهداف كبرى كما يلي:

- تعيين الخصائص الأساسية لعصرنة الموازنة؛
- لإنهاء المناقشات، متغيرات التأسيس، والاختيارات التي عرضت على الحكومة، بالإضافة إلى مناقشة عناصر العصرنة السابق ذكرها؛
- أما الهدف الثالث، فيتعلق أدائها بإنهاء النقاش حول آثار اختيارات العصرنة، المتمثلة فيما يلي:

- عناصر الإطار القانوني (القوانين، المراسيم، اللوائح التنظيمية) لتأطير تحضير وتنفيذ النفقة؛
- دورة تحضير الموازنة، الإجراءات والسياسات الإدارية المتعلقة بصيرورة تنفيذ الموازنة؛
- عمليات التحقيق العام للحكومة حول الأدوار والمسؤوليات التنظيمية.

أعدت هذه الدراسة من طرف فريق عمل متكامل، في مهمتين، الأولى كانت لمدة ثلاث أسابيع في الجزائر من **25** سبتمبر إلى **13** أكتوبر **2004**. واتبعت بمهمة عمل ثانية لمدة خمسة أسـابيع فـي كندا من خلال التركيز على بناء تصميم أولي لوضع تقرير حول اختيارات الموازنة، من أجل اقتـراح اختيارات عناصر عصرنة الموازنة قبل أن يتم اتخاذها نهائيا. لتلي ذلك مهمة إقرار عناصر الإصلاح خلال مدة أسبوعين في الجزائر من **27** نوفمبر إلى **8** ديسمبر. خلال هذه المهمة قدم الخبير الاستشاري [illegible] لتقرير الاختيارات والمناقشة مع سلطات المشروع حول الاختيارات النهائية الممكنـة. وقد تم وضع التقرير النهائي خلال فترة النقاش مابين **4** إلى **17** فيفري **2005**.

---

1 - Crc sogema, **Rapport sur les option de budgétisation**, opcit, T1, p : 3.

يشمل هذا الفريق المتكامل الخبراء الآتية أسماؤهم كما يلي:

- دومنيك فوير " Dominick Voyer "، اختصاصي في أنظمة المعلومات، وهو قائد المهمة؛
- جيرار سيجون "Gérard Seguin" ، خبير في الإصلاح الموازني؛
- سيمون شوينارد "Simon Chouinard " ، مستشار قانوني؛
- كريستيان جيليناس "Christiane Gélinas "، محلل أعمال في إجراءات الموازنة؛
- جوزي شامبيني "Josée Champigny "، محاسب معتمد ومحقق؛
- أوليا كوستوفا "Olia Kostova "، محلل نظام المعلومات المالي؛
- محمد حمودي " Mohamed Hammoudi"، مسؤول التحقيق؛
- ناصر كحلات " Nacer Kahlat"، مستشار جزائري.

المطلب الثالث: إستراتيجيات وأولويات تنفيذ المشروع 2003-2005

لتطبيق مشروع عصرنة أنظمة الموازنة الخاص بموضوع إجراء التعديلات الضرورية لعصرنة النظام للعنصرين السابق ذكرهما، فقد تم وضع عدة مخططات للعمل عبر مدة زمنية محددة.

أولا- الأولويات وتنظيم العمليات

لقد شملت الأعمال القائمة في إطار العنصر الأول بالضرورة وجوب تحديد الإطار والإجراءات التي سيتم معالجتها معلوماتيا، لتدمج بعد ذلك ضمن الإمكانيات المعتبرة المفتوحة، من خلال المعلوماتية الجيدة والمتكاملة. ونجد ضمن هذا العنصر الأولويات التالية :

- تنظيم منطقي لاحترام التصميم؛

- احترام تنظيم التزامن التقني في تنفيذ القيود المتعلقة برزنامة (الجدول) الموازنة من جهة، والقيود المتعلقة بالمعلوماتية.

تتضمن أولوية تصميم وتحديد الإطار أن يكون معرف بمستوى عال. ويتم تنفيذ العمليات حسب التالي:

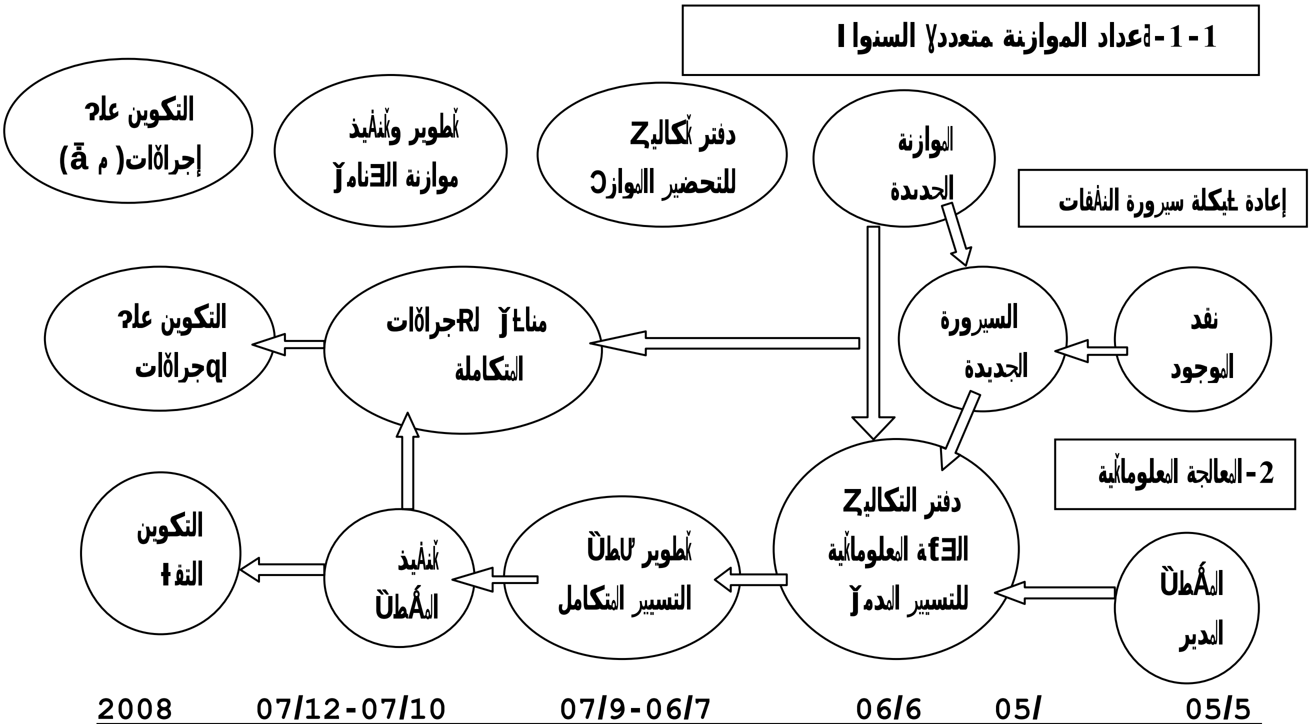
- وضع إطار مكيف ومطابق للمعايير الدولية، من أجل تحديد بنية المدونات، تحديد مفهوم تعدد السنوات، وضبط المعايير الخاضع لها في تحديد البرامج.
- وضع اختبار تبسيطي ومؤقت كتجربة.
- وضع الإطار وأدوات تحضير الموازنة في شكلها الجديد خلال تحضير موازنة 2005؛
- وفي النهاية، كنتيجة مباشرة لهذه الأعمال، ضرورة التحضير الآني لإطار وإجراءات تنفيذ الموازنة في شكلها الجديد المعلوماتي خلال سنة **2004**، من أجل البدأ في ذلك في **1** جانفي **2005**.

ويتم موازاتا لذلك ما يلي:

- في ديسمبر **2003**، الموافقة على الخطوط العريضة والمبادئ الأساسية للتعديلات فيما يتعلق بهيكلة المدونات، تحديد البرامج...
- في بداية **2004**، اعتماد النصوص الضرورية للتعديلات الأساسية لتقديم الموازنة.
- وخلال **2004**، اعتماد النصوص الضرورية لتعديل إجراءات التنفيذ.

ويبين الشكل رقم(18)، مخطط تطبيق الإصلاح الموازني بعد سنة **2005**، والذي يظهـر مختلـف المراحل بالنسبة للعنصر الخاص بالموازنة، وعنصر المعلوماتية. حيث يبين مدى ارتباط إعادة هيكلـة سيرورة النفقة، وعنصر المعلوماتية بدراسة وتحليل الموجود، ومدى تقدم أعمـال المشـروع خـلال 2003 و2004.

الشكل رقم(18) : <u>مخطط تنفيذ الإصلاح الموازني 2005-2008</u>



Source: Rapport sur l'état des lieux de dimarage, **<u>Restructuration du circuit de la dépense. Budgétisation - Crédit No.7047- Version: 01.01.</u>**, Ministère des Finances, Algérie, 2005, p: 9.

ثانيا- توزيع المهام

للحفاظ على تناسق وفعالية وضع الإجراءات تم التعاقد بصفة مباشرة مع الخبير الاستشـاري (SOFRECO)* وقد شملت نشاطاته الرئيسية المساعدة على التحكم فـي مختلـف مرجعيـات تنفيـذ إجراءات الإصلاح، والتي تتضمن عمله ما يلي[1]:

* - ... النفقة ... الموازنة من ... يقوم ... sofrico ... المذكورة.

-تأطير التصميم العام، الذي يتمثل خصوصا في تثبيت المبادئ الأساسية والقواعد العامة؛

-التأطير والإشراف على الدورات التجريبية لتحضير موازنة متعددة السنوات. موازاة لذلك، تحضير وإنهاء موازنة **2004** لوزارتين أو ثلاثة، واحدة تكون مكلفة بالبني القاعدية والأخرى تتمثل في وزارة الصحة. للوصول في نهاية هذه التجارب إلى إعادة تصنيف النفقات والتنبؤ الخـاص بهـذا الإطـار (سنتين إضافيتين) التي ستكزن فعلا ضمن تحضير الموازنة.

أما فيما يخص توزيع المهام، فقد قامت وزارة المالية بالقيام بعدة مناقصات تم على إثرها وضـع العقود حسب مختلف العمليات السابق ذكرها. وتتمثل هذه العقود فيما يلي:

- العقد رقم (1): وضع إطار إعداد الموازنة، بالإضافة إلى مهمة التكوين.
- العقد رقم (2): تحسين تقديم ونشر الموازنة، تتضمن تحقيق بسيط حول احتياجات المسـتعملين. ويتم ذلك بالتعاون مع الخبير المكلف بالعقد رقم (1)، بالإضافة إلى تصـميم وإنجـاز برمجيـة تحضير وتقديم الموازنة.
- العقد رقم (3): تعزيز وظيفة مجلس وزارة المالية؛
- العقد رقم (4): إصلاح صيرورة النفقة(العنصر الفرعي 1-4) وتحضير دفتر التكاليف المتعلق بالنظام المدمج لمحاسبة النفقة لمختلف أجزاء هذا العقد.
- العقد رقم (5):التدخلات التي تتعلق بالعنصر الفرعي رقم (1-5)(Comptabilité patrimoniale).
- العقد رقم (6): التجهيزات المعلوماتية الخاصة بإعداد الموازنة والتي تتعلق مباشرة بالمديرية العامة للموازنة لتنفيذ برمجية تحضير الموازنة فيما يتعلق بعنصر المعلوماتية.

ويظهر في الملحق رقم (1) تواريخ بداية تنفيـذ الإصـلاحات حسـب العناصـر الأساسـية ومسارها.

ثالثا- حالة تقدم الأعمال المنجزة في إطار مشروع العصرنة MSB [2]

في إطار تحضير الموازنة، الأعمال المقامة حديثا في إطار التركيبة الفرعية المسماة "إعـداد الموازنة متعددة السنوات وتحسين عرض ونشر الموازنة " التي أعطـت صـورة واضـحة لإنجـاز الاتجاهات الأولى للنظام الموازني الجديد. فقد تم اعتماد نوع الموازنة ، وتم الانتهاء من وضع برمجية تحضير وتقديم الموازنة وتوزيعها خلال الفترة التي تتراوح بين فيفري وجوان 2004. كما تم إنهـاء تحضيرات الموازنة بالشكل الجديد في إطار متكامل للتسيير.

[1] - Gérard néel, Bernard douysset et Claude-Eric desguin, opcit, p: 40 .

[2] - [illegible] الم[illegible] رقم (1) [illegible] سنة 2005.

كما تم تنفيذ الإجراءات المتعلقة بإطار التنبؤ متعدد السنوات للنفقات خلال سـنة 2004 وتـم إتمامها بنهاية السنة. بالإضافة إلى خلق وثائق جديدة وإقرار الأسس العصرية.

أيضا، إنجاز المناهج والنصوص الضرورية خلال الفترة الممتدة من جوان حتى نهاية سبتمبر 2004، وإعادة تنظيم المصالح المالية المكلفة بتنفيذ النفقة وتم تكوين الموظفين بالاعتماد على بـرامج تكوين النظام المتكامل لتسيير الموازنة منذ شهر أكتوبر **2004.**

أما فيما يتعلق بالتركيبة الفرعية **1-4** المسماة إعادة هيكلة عمليات تنفيذ النفقة العامـة، فـإن الخبير الاستشاري المكلف قد عرض تقريرا حول اختيارات الإجـراءات الجديـدة لتنفيـذ الموازنـة، وتقريرا آخر حول التدفقات، وقد اعد تقريرا شاملا يحمل وصف نظام التسيير الموازني الجديد، وأيضا وضع المخطط المحاسبي الجديد. وقد تم إنهاء الإجراءات الجديدة لتصنيف النفقـات حسـب مراكـز المسؤولية والطبيعة الاقتصادية والبرامج، وقد طبقت بعض التجارب في خمـس وزارات (الأشـغال العمومية، الصحة، المالية، التعليم العالي، النقل). إلا أن نظام المعلومات لتسيير الموازنة لم يتمم فـي ميعاده المقرر بنهاية سنة **2005.**

أما ما يتعلق بالتركيبة الثانية " المعلوماتية ونظام المعلومات" مخطط توجيه المعلوماتيـة فـي طريقه للإنجاز حيث لم يتم في المرحلة المحددة نهايتها بسنة **2005** وقد مددت المهلة إلى نهاية **2006.**

ويتضمن تقدم أعمال الإصلاح في الجزائر أربعة خطوات هامة تتمثل فيما يلي:

- اعتماد عناصر الإصلاح من سبتمبر **2004** وحتى أفريل **2005.**
- تطوير أدوات الإصلاح من جانفي إلى أفريل **2005** والمتمثلة فيما يلي:
  - اختبار مدونة الموازنة وتثبيتها النهائي؛
  - برنامج التكوين: خمس برامج تكوين مميزة ومهيكلة في **13** مقياسا مقدم إلى 230 شخص؛
  - برمجية نظام المعلوماتية المتكامل لتسيير الموازنة **SIGBUD** .
- تم تنفيذ الإصلاح فيما يتعلق بكل من التركيبة **1-1** و**1-2** في إطار الشكل النموذجي التالي:

المرحلة الأولى (أفريل- ديسمبر**2005**) : ثلاث وزارات نموذجية(المالية، الصحة، الأشغال العمومية).

المرحلة الثانية (جانفي- ديسمبر **2006**): تم توسيعها إلى خمس وزارات نموذجية(الماليـة، الصـحة، الأشغال العامة، التعليم العالي والنقل). كما عُرضت الموازنة السنوية **2007** كإطار إرشـادي حسـب المدونة الجديدة لمجموع الوزارات.

- سيتم تعميمها- فيما يتعلق بالتركيبة **1-1 و1-2**- لمجموع الحكومة في **2009.**

ونخلص في النهاية إلى أن الإجراءات المتضمنة في مخططات تطـوير الأدوات والعناصـر المادية للعصرنة قد تم تقدم إنجازها بنسبة كبيرة.

المبحث الثالث: إستراتيجية عصرنة الموازنة العامة في الجزائر

بعد تشخيص ما حققته الوزارة في مجال الإصلاحات، التي قامت بها في مختلف جوانب مشروع العصرنة، حسب الأولويات والاستراتيجيات التي تم التطرق لها سابقا، ومختلف المناقشات مع السلطات، فقد تم التوصل إلى وضع إستراتيجية جديدة ما بين 2007-2010، بقصد تنفيذ الأعمال المخططة في إطار العصرنة. وقبل التطرق إلى مختلف الأنشطة المخططة ضمن الإستراتيجية نعطي أولا فكرة حول دورة الموازنة المقترحة في الجزائر بعد إجراء الجزء الأول من الإصلاحات.

المطلب الأول: مراحل دورة الموازنة المقترحة

لقد قدم الخبير الاستشاري الكندي اقتراح دورة الموازنة الشاملة للحكومة الجزائرية، بعد أن قام بتشخيص البيئة الحالية من خلال التقرير الذي قدمه -بغرض عصرنة أنظمة الموازنة في الجزائر- لوزارة المالية في سنة **2005**، ويبين الشكل رقم (**19**) الدورة الجديدة في إطار نفس الشكل المستخدم في الفصل الثاني مع بعض التعديلات التي تلائم البيئة النظامية للجزائر.

أولا: مرحلة التخطيط متوسط الأجل

إن التخطيط متوسط الأجل عملية مستمرة، محددة جيدا بدقة، تتضمن إعلان الأولويات والاتجاهات الأساسية للدولة. وهي ليست ثابتة وليس لها مدة محددة. هذه المرحلة تعني بالفترة السابقة لدورة إعداد الموازنة، وتستعمل في بعض الأحيان للوقوف على الحالات غير المتوقعة، يتم خلالها المناقشة واتخاذ القرارات حول التدابير والإجراءات الكبرى الرئيسية للدولة، وهي مرحلة تركيز وحوار بين وزارة المالية، رئيس الحكومة والوزراء الآخرين. ويمكن أيضا أن تتم المشاورات مع المجموعات التي يقع عليها التأثير مثل المواطنين، أرباب العمل والنقابات...وهذا التشاور ليس مرتبطا بالضرورة على دورة الموازنة بالتخصيص.

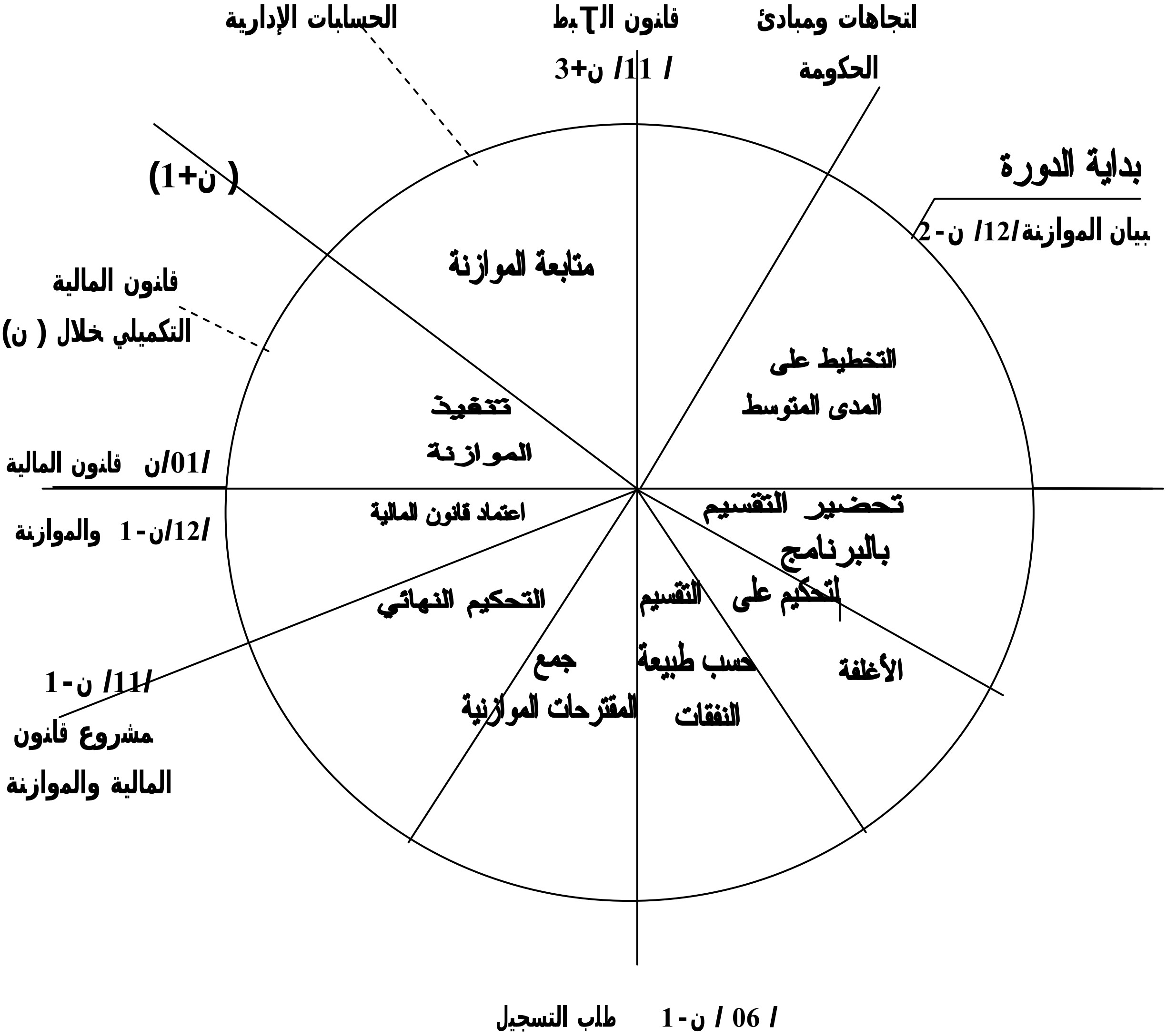
ينبغي أن تضاف الدراسات الجديدة حول التكاليف والمحاسبة التحليلية للنشاطات المماثلة المتبعة، إما على مستوى وزارة المالية، أو مختلف الوزارات. والتي تهدف إلى الحصول على المعلومات لتبرير التدخل الحكومي ودعم القرارات فيما يتعلق بالاتجاهات الاقتصادية الكلية، الاتجاهات الديموغرافية... للإجابة عن احتياجات الحكومة كخطوة أولى، ثم التحديث في الخطوة الثانية، وبعد ذلك يتم الحفاظ على مستوى المعايير المالية المستخدمة عند إعداد الموازنة.

في سياق تحضير الموازنة القائمة على النتائج المقترحة في الجزائر، تأخذ مرحلة إعداد برنامج الوزارة معنى مختلف تماما، قد تكون التعديلات الموضوعية الكاملة في تقرير الأولويات والتخطيط بإضافة إجراءات جديدة في الخطط (البرنامج الفرعي وفي بعض الأحيان حتى البرنامج) التي تلبي الاتجاهات الجديدة للدولة، ويقوم الوزير أيضا بإعادة تقييم أولوياته، ويمكن الوصول إلى التخلي عن

تدابير معينة فعاليتها أو سبب وجودها موضع تساؤل، كما يقوم الوزير أيضا بإعـادة تقيـيم ملائمـة مؤشرات الأداء.

وأخيرا، وخلال هذه المرحلة تناقش المشاريع الرئيسية الجديدة للدولة على مستوى الـوزارة، وتقدم خلال التشاور مع وزير المالية، كما يتم تسجيل مستوى تقدم وإنهاء المشاريع الحاليـة. وخـلال هذه المرحلة أيضا، ستجري المناقشات حول حاجات التعديل لحجم أي مشـروع كبيـر أو احتياجـات الاحتواء. حيث في النهاية نجد أن خطة الاستثمار الطويل الأجل قد حدثت.

الشكل رقم (19): دورة الموازنة المقترحة في الجزائر



SOURCE: Crc sogema, Rapport sur les options de budgétisation, opcit, t 4, p2.

ثانيا- مرحلة إعداد واعتماد الموازنة

تنتهي مرحلة التخطيط بوضع مختلف التنبؤات الدقيقة للإيرادات (للسنة 'ن')، حيث تكون التنبؤات بالإيرادات بالإضافة إلى سياسة التوازن الموازني مشروطة خلال كامل مرحلة إعداد

الموازنة، فعلى سبيل المثال، أعلن وزير المالية من خلال بيان الموازنة في بداية السنة 2005*، سياسته المالية وكذلك الموارد المالية التي ستخصص على أساس متعدد السنوات، حسب النشاطات والبرامج لكل وزارة[1]. يساعد هذا الأخير وضوح سياسات الوزارات واتجاهاتها الكبرى على مستوى المبادرات الرئيسية للدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاتجاهات العريضة قد سبق مناقشتها مع الوزراء المشرفين على الإنفاق خلال مرحلة التخطيط.

بعد ذلك، يعد إصدار المذكرة التوجيهية إطلاقا لدورة إعداد الموازنة، وتشير إلى الغلاف الموازني الإجمالي لموازنة الدولة للوفاء بتوازن الموازنة استنادا إلى التنبؤات بالإيرادات. إن إضافة الغلاف الموازني في مذكرة التوجيه يعتبر من صميم عصرنة نظم الموازنة، حيث يتمثل المبدأ في المعرفة المسبقة للمسيرين لحدود نشاطهم، الذي يستعمل في إعداد موازناتهم وتبريرها وفقا له في النهاية.

ونظرا لأهمية التحديد المسبق للأغلفة، التي يجب أن تناقش ويوافق عليها من طرف مجلس الحكومة، وهي أول دورة تحكيم يوزع من خلالها مختلف الوزراء الاعتمادات المتاحة وفقا لأولوياتهم، حيث دقة التحديد غير مطلوبة، وستركز المناقشات على المستوى الإجمالي للموازنات بالبرامج.

وينبغي أن يتم انطلاق الإجراءات لدورة الموازنة القادمة في اقرب وقت لانتهاء موازنة الدورة السابقة، لتمكين المسيرين المسؤولين على قدر كاف من الوقت لأداء عملهم على الوجه الصحيح.

ويعتمد مجلس الحكومة في تحديد الأغلفة على المعلومات المقدمة من قبل مسيري البرامج، ولا يمكن القيام بهذه العملية بمعزل، وإلا فلا يمكن تحميل المسؤولية للمسيرين لتحقيق النتائج المتوقعة.

وبعد استلام المذكرة الإرشادية من وزارة المالية، كل وزير مسؤول عن المحفظة يرسل إلى مسؤولي البرامج تعليمة لشرح الأولويات، ويمكن أيضا للوزير أن يشير إلى غلاف موازني ابتدائي استنادا على تنبؤات (التوقعات) السنة الأخيرة وتغير الاتجاهات.

يجب أيضا على الوزير أو مسؤول التنفيذ، فيما يتعلق بالبرامج الوزارية المشتركة، إيصال المبادئ التوجيهية للبرنامج والأغلفة الأولية إلى الوزارات الأخرى الشريكة. كل مسؤول للبرنامج يبلغ مسئولي برامجه الفرعية ويستمر الاتصال حتى المستوى الأخير من مسؤولية المسير عن الموازنة.

*فيما ... برنامج 2005- 2008: "الحكومة سو... 700 مليار دينار ب... عامي 2005 و2008 وإنشاء تطوير التكنولوجيات البيئية الجديدة وتطبيقات التحس... بالتعاون مع الولايات ووكالة الطاقة. "

[1]-l' Avant projet de loi organique relative a la loi-cadre des lois de finances, République algérien démocratique et populaire, ministère des finances, 2005, Art 21.

ويعدل المسيرين المسؤولين في وقت لاحق، مقترحاتهم في الموازنة الإجمالية عموما، بناء على معاينتهم للحالة لتحقيق النتائج المتوقعة، ويتم هذا العمل بالاستعانة بالنظام الجديد لتحضير الموازنة.

تخضع مقترحات الغلاف الموازني لأول تحكيم أولي (pré-arbitrage) داخل كل وزارة نحو شهر جوان. هذا التحكيم يقوم حول فعالية وملائمة (ترشيد الاختيارات) الأنشطة المختارة لدى الوزارة لتحقيق النتائج، بالرغم من المعرفة المسبقة للغلاف الموازني الأولي الأولي إلا أنه يمكن للوزير تقرير تقديم موازنة مرتفعة أكثر لوزارة المالية أو تعديل النتائج التي يستطيع تحقيقها. ومهما كان نوع القرار، فإنه يتطلب تقديم التفاصيل حول المبررات، كما سيوجه الوزير مسيريه في هذا الاتجاه.

أيضا، لضمان احترام مشروع الموازنة للقدرة المالية للدولة والمبادئ التوجيهية التي يقدمها وزير المالية، يتم إجراء تحكيم أولي ثاني (pré-arbitrage) حول العلاقة التي تربط مسيري البرامج بالمديرية العامة للموازنة. وتتم المناقشة ببرنامج غلاف إجمالي (تسيير واستثمار متكامل).

وأخيرا، فان نتائج هذا التحكيم القبلي تقدم إلى المجلس الوزاري المشترك، وإلى مجلس الحكومة للفصل في الغلاف الإجمالي الذي يتاح لكل وزير وفقا للأولويات. ويبين المصادر الرئيسية للمعلومات المتاحة في هذا الوقت لدى مجلس الحكومة.

ويمكن لمسؤولي الوزارات في نهاية شهر ماي، أن تتفضل بتقديم انشغالاتهم المتعلقة بتحقيق الأهداف، والأغلفة المخصصة في الموازنة عن طريق المحفظة التي تم تحديدها، للقيام بتبرير تنبؤات الموازنات.

وبعد وضع الأغلفة حسب المحفظة، يقوم كل وزير أومسؤول عن المحفظة بتقسيم هذه الأغلفة على برامج متعددة السنوات وإعلام مسئولي البرامج، وذلك بإتباع نفس النهج الذي يتبعه مجلس الحكومة في جميع المحافظ. وفيما يخص البرامج الوزارية المشتركة، يجب أن يقدم الوزير المسؤول عن التنفيذ، اتجاهات البرنامج والأغلفة للوزارات الأخرى الشريكة، وكل مسؤول برنامج يوزع فيما بعد الغلاف وفقا لأولويات البرامج الفرعية وارتباط المسؤولين بهذه البرامج الفرعية.

وتجدر الإشارة إلى أن نفس النهج يستخدم للبرامج المفوضة (عدم التركيز)، حيث يقوم الوزير المسؤول عن المحفظة بإبلاغ مسؤولي البرامج المفوضة في مستوى غلافه، الذي بدوره يبلغ المسؤولين عن البرامج الفرعية المفوضة...

إذن جميع المسيرين المسؤولين يحددون مقترحاتهم للموازنة بناء على معاينتهم للحالة لأجل تحقيق النتائج المتوقعة مع احترام الغلاف المخصص.

توحد مقترحات الموازنة لكامل البرنامج نحو شهر أوت، لضمان احترام الغلاف الموازني، حيث سيسمح البناء حسب طبيعة النفقات بمقابلة الأهداف. في حين أن التركيز -خلال تحكيم شهر

ماي- يهتم بفعالية الأنشطة لقيام بها، بينما يتخذ هذا التحكيم الجديد حول الوسائل المختارة لتنفيذ هـذه الأخيرة. وتوحد المديرية العامة للموازنة بدورها، جميع موازنات المحافظ. كما أنها تقصي كل اقتراح لم يحترم الغلاف الموازني.

وتنتهي هذه المرحلة بتحضير المشروع الأولي لقانون المالية ومشروع الموازنة، التي تكـون موضوع التحكيم النهائي على مستوى المجلس الوزاري المشترك، ثم مجلس الحكومة. ويركز في هذا التحكيم الأخير على تحديد الأولويات، حيث قد سبق وأن شارك الوزراء في تحديد الأغلفة، وتأسـيس الاتجاهات الرئيسية الكبرى، وتركز المناقشات حول الأهميه المتعلقة بالأهداف والفعاليـة بـدلا مـن الوسائل، كما تركز أيضا على إدخال التعديلات على الموازنات بعد القيام بمراجعة الإيرادات المتنبـأ بها.

تنتهي المراحل النهائية من الإعداد بنفس نموذج الدورة الحالية، من خـلال مرحلـة اعتمـاد الموازنة. حيث ينظر في مشروع قانون المالية من طرف لجنة المالية والموازنة نحو شهر أكتوبر، ثم المناقشة والتصويت على برامج الموازنة على مستوى الغرفتين في أكتوبر، نوفمبر وديسمبر، ويوقـع عليه في ديسمبر. ويتم النقاش في الغرفتين بالتركيز علـى تحقيـق النتـائج ولـيس علـى الوسـائل المستخدمة[1].

ثالثا-مرحلة تنفيذ ومتابعة الموازنة

يبدأ تنفيذ موازنة السنة "ن"، المصوت عليها من طرف البرلمان، بربط الاعتمادات المفتوحة في شكل مراسيم رسمية. وتغطي هذه الأخيرة كل أنواع الاعتمادات: التسيير والاستثمار...، وخلال هذه الفترة، تسمح الآليات الحالية باستمرارية العمليات على مستوى الموازنات المتكررة، ويتيح مخطط الاستثمار المتعدد السنوات استمرارية المشاريع الرئيسية، ونقل اعتمادات الدفع بدون شروط معينة.

ونجد في نهاية ديسمبر، أن مرحلة التنفيذ المتبعة كلية على مدار السنة، تغطي تنفيذ موازنة محددة وفقا للتنبؤات التي وضعت خلال أكثر من **18** شهرا، ومن المحتمل أن تسهم مقترحات المصالح والدراسات التي قدمت خلال هذه الفترة السابقة، من تحديد تقديرات التكلفة.

لقد تركت هذه المرحلة أثرها على آليتين من آليات تحضير الموازنة المستعملة لتعديل الموازنة أثناء مرحلة التنفيذ والتي تتمثل في عمليات النقل والقوانين التكميلية، فوضع الموازنة بالبرامج ودمج موازنات التسيير والاستثمار سوف يكون لها تأثير على قواعد التسيير(فيما يخص عمليات النقل). ويجب أن يكون لمسير البرنامج السلطة اللازمة لإعادة توزيع الأموال المتاحة، لمختلف مسيري أنشطة هذا البرنامج ضمن الشروط المحددة (نفس أنواع التمويل، أنواع الإعتماد، باستثناء التعويض ...).

[1] - Avant projet de loi organique relative a la loi-cadre des lois de finances,2005, Art 5 .

رابعا-مرحلة المساءلة

تبدأ هذه المرحلة في صيف سنة "ن+1"، بتقديم الحسابات الإدارية إلى مجلس المحاسبة، حيث ينبغي أن تقرر الحكومة على أن جميع المسيرين ملزمون بتقديم حساباتهم الإدارية.

يُحضر قانون الضبط في السنة 'ن +3" لتقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني، كمـا ينبغـي أن يقدم الحساب الإداري على حد سواء وقانون الضبط، بالإضافة إلى الجانب المالي والقيمـة المضـافة لأنشطة المؤسسة. لا ينبغي أن يتحقق مجلس المحاسبه فقط مما إذا كانت الإجراءات المحاسـبية قـد اتبعت، ولكن أيضا إذا كانت الأموال قد تم إنفاقها كما ينبغي أن تكون عليه.

تضاف خطوة جديدة إلى هذه المرحلة في سياق الموازنة بالبرامج القائمة على أساس النتـائج، وتتمثل في تقييم أداء البرامج على أساس دوري مستمر. كل برنامج يتم مراجعته معمقا من قبل مسير البرنامج، حيث تناقش النتائج على المدى الطويل، فعالية التدابير والأنشطة التي تم تحليلها.

المطلب الثاني: الأدوار والمسؤوليات المقترحة للمسيرين المسؤولين عن البرامج

تمثل الأدوار الجديدة للمسيرين المسؤولين على موازنة البرنامج (BP) المقترحة في الجزائر، حجر الزاوية في الإصلاح، حيث يتبين من خلال الجدول رقم (7) وجود أربع مستويات للمسـؤولية، المسؤول عن المحفظة، المسير المسؤول عن البرنامج، عن **البرنامج** الفرعي، عن الأنشـطة. كمـا أن المسير المسؤول عن البرنامج هو الذي يعمل دائما على المستويات الثلاثة: على المسـتوى المسـؤول عنه، المستوى الأعلى بصفته قائدا، والمستوى الأدنى بصفته مستشار.

دور المسير المسؤول عن موازنة البرنامج خلال مرحلة التخطيط، هو تقديم الـدعم لمسـتوى الإشراف الأعلى التابع له، خلال إعداد وتخطيط البرنامج في سياق التسيير على أساس النتائج، ويقوم بإعداد الأهداف الإستراتيجية والأهداف العملياتية، النتائج، الأنشطة الممكنة بما فيها المشاريع الكبـرى للدولة ومؤشرات الأداء، كما يشارك المسير المسؤول عن موازنة البرنـامج فـي مراجعـة مخطـط الاستثمار الطويل الأجل لبرنامجه، ويعتبر أيضا مسؤولا عن الاجتماع الدوري الخاص، ويشارك أيضا في تحديد الأنشطة المطلوبة للبرامج الفرعية التي تحت مسؤوليته، وكذلك تحديـد الأهـداف، النتـائج والأنشطة والمؤشرات مع إطاراته.

ويتسلم المسير المسؤول عن موازنة البرنامج غلاف الموازانة خلال مرحلة إعداد الموازنـة، لمجال إشراف المستوى الأعلى الذي ينتمي إليه، ويقسم العمل مع مساعديه، مـع الأخـذ بالتعليمـات الخاصة بالاتجاهات المنشودة. ويحدد مسير المستوى الأدنى تكاليف تجديد نشـاطاته، وفقـا للنتـائج المتوقعة في السنوات القادمة، إضافة إلى إعداد تقديرات الموازنة للسـنة الأخيـرة للمخطـط متعـدد السنوات.

الجدول رقم(7) : مختلف المسؤوليات المقترحة في إطار عصرنة الموازنة في الجزائر

مستوى المسؤولية	مسؤول البرنامج(م ع)	مسؤول البرنامج الفرعي	مسؤول المحفظة (الوزير)	مسؤول الأنشطة
التخطيط متوسط الأجل				
الأهداف الإستراتيجية ومهمة الوزارة		X	D	
تحديد البرامج		X	D	
الأهداف الخاصة بالبرنامج		D	C	
تحديد البرامج الفرعية(الأهداف، النتائج، المؤشرات)	D	C		
إعداد الموازنة				
توزيع الغلاف الموازني للبرنامج	D	X		
توزيع الغلاف الموازني للبرنامج الفرعي		D		X
النقل و التنفيذ				
تنفيذ الأنشطة(الأنشطة المبررة)				D
النقل ما بين النشاط الفرعي و النشاط				D
النقل ما بين النشاط و البرنامج الفرعي		D		C
النقل مابين البرنامج الفرعي و البرنامج	D	D		X
نقل البرنامج إلى الوزارة	D	X	D	X
تسليم الحسابات				
قبول النتائج المسجلة للنشاط الفرعي				D
قبول النتائج المسجلة للنشاط		D		X
قبول النتائج لمسجلة للبرنامج الفرعي	D	X		
قبول النتائج المسجلة للبرنامج	D	X		

D: القرار والموافقة   C : الرقابة والدعم الاستشاري   X: الاقتراح، التوصية، التأثير

يوضح الرسم التالي التفاعل بين المسيرين المسؤولين لمختلف المستويات في نفس البرنامج وقنـوات سيل القرارات والاتصال.

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للموازنة، دائرة عصرنة النظام الموازني.

يتمم المسير المسؤول عن موازنة البرنامج مخططات وزارة المالية (الصـيغة المعلوماتيـة أو الورقية)، ويناقش مع مشرفيه تحقيق النتائج والموارد الإضافية في حالة توفر الحاجة إلى ذلـك، كمـا

يوجد المقترحات الموازنيه لمرؤوسيه وتطبيق تحكيم إداري أولي (لميزانيه التسيير كما فـي ميزانيـه التجهيز لأن لديه معرفة مسبقة بغلافه). بالإضافة إلى ذلك، يعرض المسير اقتراحه الموازاني ويـدافع عنه لدى المديرية العامة للموازنة حول مستوى اكتمال المشاريع.

أثناء مرحلة التنفيذ، يقوم المسير بمتابعة ومراقبة جميع الأنشطة التي تحـت مسـؤوليته، مـع الموافقة على الموارد والوسائل المستخدمة في منظور التسيير القائم على النتائج.

في مرحلة المساءلة، يجب أن يشرح المسير المسؤول الانحرافات في موازنتـه البرنامجيـة، وكذلك النتائج. ومن خلال وساطة وزيره، عليه أن يعكس في تقريره السنوي حول التسيير، الأهـداف المحققة وكيفية استخدام الموارد.

المطلب الثالث: عناصر إستراتيجية تنفيذ الإصلاح الموازني في الجزائر (2007-2010)[1]

لقد تم بناء على طلب وزير المالية خلال جلسة العمل التي عقدت في **4** جوان **2006** مع الخبير الاستشاري **sogema Crc**، إعداد استراتيجية وجدول زمني لتنفيذ الإصـلاح، يجـري علـى مـدى **4** سنوات، من **2007** إلى **2010** شاملة. ويتم تنفيذ الإصلاح من طرف الهياكل القائمة في وزارة المالية (اللجنة الوزارية للتوجيه، اللجنة الوظيفية، والفرق الأخرى) بالتعاون مع الفرق الوزاريـة للمشـروع (خلايا الاستراتيجية والموازنة)، كما يقدم الخبير الدعم الاستشاري مباشـرة لهياكـل وزارة الماليـة. وعلاوة على ذلك، يقدم الدعم مباشرة لفرق المشروع للوزارات المشرفة على الإنفاق في بعض الأوجه الخاصه.

أولا- العناصر المطلوبة لاعتماد موازنة البرنامج

تمثل الأعمال التي اتخذت في إطار الاختبار استعراضا شاملا لتجارب مماثلـة أجريـت فـي بعض البلدان الأخرى، وقد سمحت للخبير الاستشاري بتحديد العناصر اللازمة لاعتمـاد أول موازنـة برنامجية. التي تتطلب دعم العناصر التالية :

1- الأدوات : وتتضمن وضع مختلف الأدوات التالية:

- الموافقة على القانون العضوي لقوانين المالية وغيرها من التعديلات التشريعية والتنظيمية؛
- مدونة الموازنة (هيكل البرامج وتصنيف النفقات حسب الطبيعة)؛
- الخطوط العريضة للوثائق الموازنيه؛

[1] - **<u>Stratégie en mise en œuvre de la reforme budgétaire en Algérie (2007-2010) synthèse projet de modernisation des systèmes budgétaires</u>**, Ministère de finances , Alger, Octobre 2006.

• أدوات الإصلاح (وسائل التكوين، مناهج الاستخدام، مذكرات منهجيـه، والنظـام المعلومـاتي المتكامـل لإعـداد الموازنـات الحكوميـة (système intégré gouvernemental de budgétisation **SIGBUD**)، والنظام المتكامل لتسيير الموازنة (système intégré de gestion budgétaire **SIGB**)؛

• خطة إستراتيجية خمسية لكل وزارة مشرفة على الإنفاق؛

• الإجراءات والأدوات اللازمة لتنفيذ النفقات.

2- **الهياكل التنظيمية:** وتتضمن إنشاء اللجان والفرق التالية:

• لجان التوجيه الوزارية والوزارية المشتركة؛

• اللجنة الفنية للمشروع لضمان سير عملية الإصلاح (فريق إدارة المشروع داخل وزارة المالية)؛

• فرق المشروع داخل الوزارات المشرفة على الإنفاق (خلايا الاستراتيجية والموازنة).

3- **المعلومات وتدريب الموظفين:** يتعلق هذا العنصر بمختلف الوكالات والموظفين، وتتضمن ما يلي:

• موظفي الإعلام والتدريب (المديرية العامة للموازنة (DGB)، المديرية العامة للمحاسبة (DGC)، وكالة المحاسبة المركزية للخزينة (ACCT)، مسيري الموازنة البرنامجية والتنفيذية)؛

• أعضاء مجلس الحكومة والبرلمان للموافقة على عناصر الإصلاح؛

• بيان الاتجاهات الحكومية التي تظهر في برنامج الرئيس.

توجد عناصر أخرى ضرورية لاستكمال تنفيذ الإصلاح الموازني. هذه العناصر يمكن وضعها تدريجيا اعتمادا على قدرة موظفي الإدارة الجزائرية لدمج وتطبيـق المفـاهيم والعمليـات والأدوات. وتشمل ما يلي:

• إنشاء إطار الإنفاق متوسط المدى (إ إ م م)؛

• تقييم الأداء؛

• إدخال المخطط المحاسبي الجديد للدولة .

ثانيا. محتويات إستراتيجية تنفيذ إصلاح الموازنة (2007-2010)

تنقسم استراتيجيه التنفيذ إلى ستة عناصر أساسية وخمسة أساليب مرافقة لتوجيه الإصـلاح التـي تخلق جو تنسيقي بين هذه العناصر.

1- **عناصر تنفيذ الإصلاح الموازني:** تتضمن ما يلي[1]:

• العنصر الأول: الإطار القانوني ؛

• العنصر الثاني: إطار الإنفاق على المدى المتوسط (إ إ م م)؛

• العنصر الثالث: إعداد الموازنة حسب البرنامج القائم على النتائج؛

[1] - أنظر الملحق رقم (2) [illegible] لكل سنة من سنوا[illegible]ية.

- العنصر الرابع: سيرورة تنفيذ النفقات ؛
- العنصر الخامس: تقييم الأداء ؛
- العنصر السادس: تطبيق المعلوماتية **SUGBUD** .

2- الإستراتيجية، برامج التكوين والاتصال: تتضمن الإستراتيجية أيضا برامج التكوين واسعة النطـاق اللازمة لضمان التكوين لمختلف العملاء –الدوائر- (يقدر ب **800 3**)، وهذا في الموعد المحدد (**2010**). ويقدم الجدول التالي تقريب أولي للعملاء-الدوائر- المستهدفين وعدد الأشخاص المكونين مستقبلا.

الجدول رقم(8): برامج التكوين والتدريب لاستراتيجية 2007-2010.

العدد	العميل
الوزارات المشرفة على الإنفاق	
1 250	المسيرين المركزيين (المدراء العامين، المدراء والمدراء الفرعيين)
1 150	مسيري المصالح الخارجية(المدراء و المدراء الفرعيينDPAT).
1 300 (650 x 2)	مسيري المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية(المدراء العامين للإدارة: 650) (المدير العام ومدير إدارة الوسائل)
إطارات ومحللي المديرية العامة للموازنةla DGB	
100	إطارات ومحللي الموازنات
À déterminer للتحديد	المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين
3 800	المجموع

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للموازنة، دائرة عصرنة النظام الموازني.

يتم برنامج التكوين على مدى فترة ثلاث سنوات (**2007-2009**)، ويمارس بالشراكة مع المعهد الجزائري لتكوين الإطارات العليا، والخبراء الكنديين (الإشراف/ التدريب) . ويهدف التكـوين واسـع النطاق إلى تطوير قدرة الموارد الجزائرية الدائمة على إعداد وتنفيذ الموازنات، وفقا للتسـيير القـائم على النتائج، وكذلك ضمان متابعة وتقييم البرامج.

وتشمل الإستراتيجية جميع جوانب الاتصال (الاستراتيجية أو التنفيذية، الداخلية أو الخارجية)، حيث تتضمن انشاء هياكل الاتصال، ودعم التحرك نحو التطوير، التنفيذ والاسـتخدام الفعـال لأدوات الاتصال التي تسمح بتوصيل الرسائل.

الاتصال هو وسيلة فعالة لجذب الانضمام إلى إصلاح من هذا الحجم مـن جهـة، وتخفـيض المقاومة في هذا الجانب من جهة، لتنفيذ الإصلاح على مدى عدة سنوات. تعتبر إستراتيجية الاتصالات الجيدة، وسيلة ضمان للحفاظ على دوافع المتدخلين (في الإصلاح) باستمرار مواكبة تقدم الأعمال.

كما تتضمن إستراتيجية إصلاح الموازنة **2007-2010**، التغيير في الأدوار والمسؤوليات للموارد البشرية. هذه الأدوار يمكن أن تتغير تبعا لضرورة احتياجات المهام، من اجل تنفيذ برنامج الإصلاح. وهكذا، سيقوم بعض الأشخاص بعدة مهام لم تكن منجزة من قبل، ولأجلها ينبغي أن تعتمد أوجه جديدة للتسيير .

سوف يحدد الخبير الاستشاري الواجبات، المسؤوليات، المهارات التقنية والشخصية الضرورية لهذه المهمة التي تقوم بها الجهات المشرفة.

المطلب الرابع- الأنشطة المخططة لتنفيذ استراتيجية الإصلاح (2007-2010)

يمكن تقسيم الأنشطة المخطط لها لتنفيذ الإصلاح خلال الأربع سنوات **2007-2010**، حسب العناصر (أو حسب الفترة) كما يلي[1]:

Ŏǻ- القانوǅ الƬ ǻو

ويشمل هذا العنصر التدخلات اللازمة لتكييف الإطار القانوني، والأحكام التنظيمية الحالية، بنظام جديد لإصلاح الموازنة. وتتطلب الأعمال التي يجب تنفيذها ضمن هذا العنصر مشاركة الحكومة الجزائرية والخبراء الاستشاريين المسؤولين عن العنصرين الثالث والرابع.

وسيتم خلال سنة 2007، دعم إنجاز العمل الذي لم يكتمل في مشروع الـ ق ع ق م؛ بالإضافة إلى دعم التعديلات اللازمة على النصوص القانونية والتنظيمية الأخرى، التي يحتويها مجال الإصلاح، والموافقة عليها في موعد لا يتجاوز ديسمبر**2007***.

ثانيا- إطار الإنفاق على المدǈ المتوسط (إ إ م م)

ويشمل هذا العنصر، التدخلات اللازمة لإنشاء إ إ م م، وسيرورة تسيير الإنفاق العام في الجزائر، والأعمال الذي يتعين الاضطلاع بها لتعزيز مهمة التنبؤ والتحليل لـوزارة المالية ضمن التأطير الاقتصادي الكلي والمالي، وتدريب الموظفين المستهدفين وتطوير الأدوات المختلفة.

ويتطلب هذا الإطار على الصعيد الاستراتيجي، وضع تعريف واضح للأولويات الوطنية والاستراتيجيات القطاعية،أما على الصعيد التنفيذي فيجب أن تنسجم مع الإطار العام للدورة الموازنية.

وسيتم خلال **سنة 2007**، توفير إستراتيجية التدخل في موعد لا يتجاوز شهر مارس، وإعداد وإقرار خطة تدريب الموارد البشرية في موعد لا يتجاوز شهر أفريل، وتشخيص حالة التنبؤات الاقتصادية والمالية:(الحالة الوصفية للوضعية؛ استعراض التجارب الدولية؛ الهيكل، الأدوار

[1] - ϿنƊر المƨƠƽ رقم (02):ƠوƖ Ǩ ƟƿƸ ƗƴƊƹيƦƨاƦيةƞ ǺƬ ǾƟ المواƨنة 2007-2010 المƹƦƽ ƬƵه رنة النƖƊم المواƨنة ƞلƨƑرƬ.

* - ƗƠ ƞƈ المƬ ƊƗƗƊ ƵيƬƠƊ 5Ŏ ƗيسمƓر 2007 من ƖƊر ƵƬ الƩƊرƝيين وƝ والآن 5وƽ ƖƊولة السيƗ ƖƊر ƓƭƞالمƞƝورية للمƬ ƊƗƗƊة.

والمسؤوليات؛ توصيات حول خيارات تعزيز الوظيفة)، بالإضافة إلى تحديد أدوات النمذجة: (نمـوذج وتصميم يستخدم للتنبؤ؛ مناهج التكوين)، وسيتم بدأ تكوين الموارد البشرية الجزائريـة خـلال الربـع الثاني من سنة **2007**.

أما في سنة **2008** فسيتم إنهاء تكوين الموظفين، تعزيزا لقدرات الموارد فـي كيفيـة تحديـد والحصول على المعلومات المالية اللازمة، لاستخدام أدوات النمذجة المكيفة.
بالإضافة إلى ذلك، سيتم إعداد إجراءات تنفيذ **إ إ م م**، ووضع توقعات الإيـرادات والنفقـات **2009-2010-2011**، حسب المجاميع الكلية (حسب الوزارة وحسب أصناف النفقات)، في إطار الإسترشـاد؛ مع تحديد الأهداف الموازنية الإجمالية متعددة السنوات.

وفي سنة **2009**، وبعد استكمال إجراءات **إ إ م م** الإجمالية، سيتم دعم إنشاء مذكرة توجيهيـة لطرق تنفيذ الوزارات المشرفة على الإنفاق، ووضع الخطوط العريضة الاقتصادية المتوسطة المـدى (معدل التضخم، الناتج المحلي الإجمالي...)، لإعداد مقترحات الموازنة للسنوات الثلاث **2011** و**2012** و**2013**(إ إ م م القطاعية)، كما يتم دعم إنجاز تقديرات الإيرادات والنفقات حسب المجـاميع الرئيسـية (حسب الوزارة وحسب أصناف النفقات) للسنوات **2011- 2012- 2013**.

كما سيتم تقديم الدعم الاستشاري للموظفين وإطارات المديرية العامة لتنفيذ النفقات، والمديرية العامة للموازنة، والوزارات المنفقة لإنشاء **إ إ م م** (إطار الاقتصاد الكلي والإطـار المـالي، الإطـار الإجمالي للنفقات، وأطر الإنفاق المتوسطة الأجل للقطاعات)، وتعزيز قدرات التحليل والنمذجـة لـدى الموظفين.

يمكن أن يسمح هذا الإطار للحكومة ضمان توزيع أفضل للموارد فيما بين القطاعات الكبـرى للإنفاق العام (التعليم، الصحة، النقل،...الخ.) وفقا لأولويات البلد.

أما خلال سنة **2010**، سيتم إنجاز رسالة تأطير، يتم من خلالها تحديد سقف النفقات الوزاريـة لميزانيه **2011**، وسقوف النفقات في إطار الدلالة لعام **2012** و **2013**.

ثالثا-إعداد موازنة البرنامج القائمة على أساس النتائج

يهدف العمل الذي سيضطلع القيام به في إطار هذا العنصر، إلى توفير الدعم لمختلف هياكـل اتخاذ القرارات، والهياكل التنفيذية اللازمة لضمان إجراء إصلاح الموازنة، وبالإضـافة إلـى ذلـك، برنامج التدريب الواسع النطاق الذي يضمن الدعم التأهيلي للموظفين.

تتضمن الأعمال خلال سنة **2007** إعداد موازنة عام **2008**، كعنصر توضيحي وفقـا لمدونـة الموازنة النهائية* (الموافقة على الشكل النهائي للتصنيف الجديد للنفقات حسب الطبيعـة الاقتصـادية، بالإضافة إلى هيكل البرامج النهائية)، كما سيتم إعداد الخطط الإستراتيجية **2005-2009** من جانب كـل وزارة، وإعداد تقرير حول الأولويات والتخطيط من طرف الوزارات لغرض التوضيح.

أما في سنة **2008**، يتم تنفيذ الموازنة لعام **2008**، كتجربة توضيحية، من قبل بعـض الـوزارات واعتماد أول موازنة برنامجية بحلول سنة **2009**، حسب الإطار الجديد لمدونة الموازنة والتسيير.

وفي سنة **2009**، يتم تنفيذ موازنة البرنامج لسنة **2009** بطريقة عادية، وإقرار موازنة البرنامج **2010**** تشمل:

- وضع خطط استراتيجيه **2010-2014** من جانب كل وزارة، والموافقة عليها من طرف الحكومة؛
- إدخال الجدول الزمني الجديد للموازنة في سبتمبر**2009**، لغرض اعتماد الموازنة فى عام **2011**؛
- إعداد المقترحات الموازنية**2011- 2012- 2013** لوضع (**إ إ م م**).

وفي سنة **2010**، يتم تنفيذ بطريقة معلوماتية موازنة البرنامج لعـام **2010**، وإقـرار الموازنـة البرنامجية **2011**، على أساس إطار الاقتصاد الكلي والمالي المحدد عن طريق إ إ م م، من خلال نظام تنفيذي مدمج لتسيير الموازنة **SIGB**؛ سوف أغلفة الموازنة **2011-2012-2013** المتعلقـة بـ إإ م م؛ وعرض وثائق الموازنة و استلام التقارير الوزارية حول العائد **2009**...

رابعا- سيرورة تنفيذ النفقة

ويشمل هذا العنصر التدخلات المطلوب القيام بها، لتحديد نماذج تنفيذ النفقة في سـياق إعـداد الموازنة بالبرنامج. وسوف تهدف الأعمال الخاصة في إطار هذا العنصر إلى تقديم الـدعم لمختلـف هياكل اتخاذ القرارات، والهياكل التنفيذية اللازمة، لضمان إجراء إصلاح الموازنة. بالإضافة إلى ذلك، فان برنامج التدريب واسع النطاق سوف يضمن الدعم التكميلي للموظفين المعنيين.

وسيتم في سنة **2007**، المصادقة من قبل وزارة المالية على الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الإنفـاق ونظام الرقابة الداخلية المقترحة، **و**تدريب المراقبين الماليين للـمديرية العامة للموازنـة، المـوظفين والمحاسبين العموميين للمديرية العامة للمحاسبة، وأعوان المحاسبة للخزينة، ومسيري الوزارات علـى الإجراءات الجديدة المتعلقة بتنفيذ الإنفاق.

أما في سنة **2008**، وموازاة مع تنفيذ الموازنة لعام **2008**، كتجربة توضيحية، من جانب بعض الوزارات، يتم دعم موظفي الم ع م، والمديرية العامة للمحاسبة والوزارات المعنية بتجريب جزء مـن

---

* لقد [illegible] الموازنة لسنة 2008 [illegible] [illegible]ريقة [illegible]رية، و[illegible] [illegible] [illegible] و[illegible]: [illegible]يم [illegible]، [illegible] العمومية، [illegible]ة. **[illegible]نظر قانون المالية لسنة 2008.**

** [illegible] رسم [illegible] الحكومة الن[illegible] [illegible]ن [illegible] الرئيسية المقا[illegible].

برنامج موازنة عام 2008 للدلالة، ويتيح للموظفين المعنيين بتطبيق نموذج معلوماتي بسيط يسـتعمل للتجربة، بالإضافة إلى دعم الم ع م والمديرية العامة للمحاسبة في إنجاز المذكرات المنهجية.

كما يتم تقديم الدعم الاستشاري للمسيرين والمراقبين الماليين في تنفيذ موازناتها العملية، فـي ظل مدونة الموازنة الجديدة، وإحصاء وتحليل كل المسائل(المشاكل) المحددة التي تتعلق بتنفيذ النفقـات وفقا لإصلاح الموازنة واقتراح الحلول.

أما خلال عامي **2009 و2010**، فيتم تقديم الدعم الاستشاري للمراقبين، المحاسبين العمـوميين ومسيري الوزارات في تنفيذ ومراقبة موازناتهم البرنامجية لـ **2009 و 2010**.

خامسا- تقييم الأداء

يتطلب تسيير الموازنة المرتكز على النتائج تحديد الأهداف والنتـائج المتوقعـة ومؤشـرات الأداء، ويجبر تقييم الأداء المسؤولين بتقديم تقرير عن النتائج التي تحققت، من اجل إعادة تقييم مـدى ملائمة الأهداف، تحقيق النتائج وشرح الانحرافات. (أنظر الفصل الثاني، المبحث الثاني).

ويشمل هذا العنصر التدخلات التي يتعين الاضطلاع بها، لمساعدة المسيرين في وضع آليـات وأدوات لتقييم الأداء (بنك المؤشرات، وتقرير وزاري حول الأداء، وما إلى ذلك)، وتتضمن الأعمـال الذي يضطلع بها في إطار هذا العنصر، تصميم أدوات التقييم والتكوين للموظفين المعنيين. حيث سيتم في سنة **2007**، تشخيص إستراتيجية التدخل على سيرورة وأدوات تسيير الأداء، وتصميم الإجـراءات والأدوات (مناهج للمستعملين، بنك المؤشرات، بطاقة متابعة المؤشرات، نموذج تقريـر وزاري عـن الأداء)، بالإضافة إلى تحديد خطة ومعدات التكوين على تقييم الأداء. (أنظر الملحق رقم (2) الجانب المتعلق بأنشطة سنة **2007**).

أما في عام **2008**، سيتم القيام بتكوين موظفي فرق المشروع، ومسـيري الـوزارات المنفقـة وإطارات ومحللي الموازنة لدى المديرية العامة الموازنة، بالإضافة إلى إنشـاء أدوات متابعـة الأداء، وإعداد تقارير الأولويات والتخطيط لسنة **2009**، التي تتضمن بعض التدابير المعينة لتقييم الأداء.

وسيتم تعزيز ودعم فرق المشروع ومسيري الوزارات في إنشاء أدوات تقيـيم الأداء وإعـداد تقارير لعام **2010** خلال سنة **2009**.

وفي عام **2010**، سيتم تقديم الدعم لفرق المشروع ومسيري الوزارات المنفقة في صياغة التقرير الوزاري المشترك الأول (**2009**)، وتقديم الدعم للإطارات والمحللين لدى المديرية العامة للموازنة في تحليل التقارير الوزارية حول العائد المتعلق بالسنة المالية **2009**، المنجزة من طرف الوزارات، وأيضا تكوين فرق المشروع ومسيري الوزارات، تدريب محللي وإطارات الموازنة حول مفهوم "تقييم البرامج".

سادسا- تطبيق المعلوماتية (système intégré gouvernemental de budgétisation SIGBUD)

تطبيق نظام المعلوماتية (**SIGBUD**) قد طور لوضع التوثيق الموازني على أساس مبادئ الإصلاح. ويشمل هذا العنصر التدخلات اللازمة، لدعم الـمديرية العا مة للموازنة في نشر الموازنة بالاستعانة بـ(**SIGBUD**). وبالإضافة إلى ذلك، نشر هذا التطبيق على النطاق الحكومي، وتكوين المستعملين، يحتاج إلى الدعم، حيث ستتم عدة نشاطات فيما يتعلق بهذا العنصر.

سيتم القيام بتأسيس فريق تسيير لنظام المعلوماتية لتسيير وإعداد الموازنة (**SIGBUD**) في وزارة المالية خلال سنة **2007**، وإعداد مخطط التنفيذ، وتكوين مستخدميه. كما سيتم وضعه على النطاق الحكومي للاستعانة به في إنجاز وتحرير موازنة البرنامج لعام **2008**، كإطار توضيحي.

أما في سنة **2008**، فسيتم القيام بتصحيح التطبيق، حيث الطبعة الأولى لموازنة البرنامج في عام **2009** تتم باستخدام تطبيق (**SIGBUD**)، ويتطلب ذلك تقديم الدعم لفريق تسيير التطبيق لدى المديرية العامة للموازنة، وكذلك فيما يخص موزانة البرنامج لسنة **2010** في سنة **2009**.

خلاصة الفصل

لقد مر النظام المالي الجزائري بعدة مراحل تركت أثرها على النظام الموازني القائم، وخاصة مرحلة الاستعمار الفرنسي، التي ما تزال سماتها موجودة بالرغم من قانون **17/84** ، الذي يعتبر ثورة مالية قانونية في حد ذاته. تعتبر الموازنة المعتمدة في الجزائر موازنة البنود التقليدية كمختلف أنظمة الدول النامية، والتي تحتوي على الكثير من النقائص و القيود. كما يعتبر الأداء الموازني في الجزائر قليل الكفاءة، وخاصة لما يختص من ضآلة موازنة التجهيز، التي تشير إلى النشاط الاقتصادي الفعلي.

تتوجه الجزائر نحو تطبيق موازنة موجهة بالنتائج، حيث قامت السلطات الجزائرية، بالتوجه نحو عصرنة أنظمتها، بدعم من البنك الدولي، وقد حققت هامشا كبيرا في إصلاح أغلب الإجراءات التي تتضمنها البيئة الملائمة للعصرنة، حيث قطعت شوطا أولا من مخططها بامتياز بالرغم من عدم إتمام بعض العناصر.

تتوفر مختلف السلطات المشرفة على إعداد وتنفيذ الموازنة، على مختلف العناصر الأساسية لعصرنة النظام الموازني، ولكن تطبيق موازنة عصرية يتطلب أولا تأسيس الإطار القانوني، بالإضافة إلى توفير الخبرات والتكوين على نطاق واسع على الطرق الجديدة في تسيير الموازنة، وغرس مبادئ الاتصال والتنسيق تعتبر من أهم شروط النجاح.

تتبنى الجزائر إستراتيجية على عدة سنوات لفترة (**2007-2010**)، لتنفيذ إصلاحاتها لتحقيق الانتقال الكلي لموازنة عصرية ترتكز على منطق النتائج، تحتوي في مضمونها مختلف العناصر الأساسية، والتي تتضمن الإطار القانوني، الإطار الموازني، الإطار التنظيمي والتنسيق والتعاون والاتصال، حيث سيتم التطبيق النهائي في أفق لا يتجاوز سنة **2012**.

الخـــاتمة

شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا على كافة المستويات النظرية والعلمية، في مختلف الدول المتقدمة والنامية، حول تسيير الموازنة العامة للدولة. وقد ارتبط تطور هذه الموازنة بمختلف التغيرات الاقتصادية والمالية والسياسية، عبر مراحل البحث عن الكفاءة والفعالية، الذي كان له الأثر المباشر في ظهور عدة أساليب لإعداد وتسيير الموازنة العامة. وقد أفصحت الخبرة العملية لمعظم الدول، ومختلف الهيآت الدولية، أن أسلوب تسيير الموازنة يلعب دورا هاما في التأثير على كفاءة وفعالية الإنفاق العام.

ويعتبر الانتقال نحو تطبيق موازنة ترتكز على أساس النتائج، الحدث الهام ضمن عصرنة نظام الموازنة العامة لدى الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وخاصة الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، التي تعتبر في معظمها قد انتقلت بصفة تامة إلى هذا النهج منذ السنوات القليلة الماضية، من خلال تغيير جل أنظمتها أو تعديلها.

تماشيا مع هذا الاتجاه، أعلنت الحكومة الجزائرية عن برنامج لإصلاح التسيير العام بصفة عامة، وعن مشروع لعصرنة النظام الموازني، هدفه الأساسي تعزيز قدرات وزارة المالية في تأدية مهامها الأساسية في تسيير النفقات العامة وتنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة.

لقد ناقشت هذه الدراسة مشكلة مدى نجاعة أداء الموازنة العامة، في ظل تطبيق هذا الأسلوب المرتكز على النتائج (العصرنة) بشكل عام، والوقوف على آفاق عصرنة النظام الموازني في الجزائر.

اشتمل البحث بغرض الإجابة عن هذه الإشكالية العناصر التالية:

- مدخل مفاهيمي لتأصيل مفهوم الموازنة العامة بشكل عام، ومختلف مبادئها وأسسها، ومراحل تطورها مع مختلف تغيرات الأدوار والمفاهيم الظرفية مضمونا وشكلا؛
- عصرنة النظام الموازني على أساس التطبيق المنتهج في مختلف الدول المتقدمة، لبيان مكانة أسلوب الموازنة المرتكزة على النتائج، وكيفية تسيرها من خلال الأداء، بربط إعداد الموازنة بالأهداف ووضع مقاييس الأداء بالاعتماد على تحديد النتائج المنتظرة لقياس الفعالية. وتقديم بعض التجارب للوقوف على مدى تحقيق الأسلوب الجديد لتحسين الأداء؛
- آفاق عصرنة النظام الموازني في الجزائر، لبيان الأسباب الدافعة إلى تبني نهج تسيير الموازنة الجديد لتحقيق الأهداف المنشودة، ومدى تقدم الإنجاز والإستراتيجيات المتبعة لإصلاح الموازنة العامة للدولة في السنوات المقبلة.

وبعد أن تطرقنا لمختلف جوانب الموضوع بالتحليل استطعنا الخروج بمجموعة من النتائج فيما يتعلق بالإشكالية ومختلف الأسئلة التي طرحناها في مقدمة هذا البحث والفرضيات التي بنينا عليها دراستنا، والتي يمكن تصنيفها إلى نتائج اختبار الفرضيات، ونتائج عامة.

-نتائج اختبار الفرضيات:

من خلال دراستنا لهذا البحث، توصلنا بخصوص نتائج اختبار الفرضية الأساسية المطروحة في المقدمة، إلى التأكد من أن الانتقال إلى موازنة ترتكز على النتائج يعتبر من متطلبات تحسين أداء الموازنة العامة، وهذا التأكد ناتج من خلال تحليل القواعد الأساسية لتسيير هذا النهج من الموازنة، والتجارب التي قامت بها مختلف دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومن بينها أستراليا وفرنسا التي تمكنت من الوصول إلى نتائج إيجابية.

بالإضافة إلى تمكننا من التأكد من أن الجزائر تتوجه نحو الانتقال إلى تطبيق موازنة قائمة على النتائج . وذلك بالاعتماد على عدة دراسات ومسوحات لمختلف التجارب بالاستعانة بخبراء استشاريين كنديين وفرنسيين، لعصرنة نظامها الموازني، بدعم من البنك الدولي.

أما فيما يتعلق بنتائج اختبار **الفرضيات الفرعية**:

- تمكنا من خلال اختبار الفرضية الأولى من التأكد من أن عصرنة النظام الموازني يتطلب إعادة هيكلة كبيرة على مستوى مختلف إجراءات عمليات إعداد وتحضير الموازنة والتسيير المتكامل للنفقات العامة، الذي يتطلب توفير نظام معلومات وتطوير المعلوماتية لتحضير وإعداد الموازنة، في نظام مدمج لتسيير الموازنة. وإدخال النظرة الإستراتيجية على المدى المتوسط. ومن ثم فإن العصرنة هي عملية إصلاح مستمرة في ظل التغيرات السريعة والدائمة، وليست مرتبطة بتطبيق نموذج موقفي مطبق في بلد ما، ولكن يرتبط بالبيئة القائمة ارتباطا ديناميكيا بكلية النظام وليس بجزء منه.

-أما من خلال الفرضية الثانية، فقد تمكنا من التأكد أن أسلوب تسيير الموازنة الذي يرتكز على النتائج يعتمد على تحديد الأهداف العملية القابلة للتحقيق سنويا، والأهداف الإستراتيجية على المدى المتوسط، والتي تقيم حسب النتائج المتوقعة على أساس مؤشرات الأداء المحددة مسبقا، من طرف مسيري الموازنة. والتي تمثل تحديدا لأولويات الإنفاق ضمن برامج الموازنة، حيث توفر وضوح العلاقة بين المدخلات والمخرجات التي تمثل ركيزة لقياس كفاءة تنفيذ برامج الموازنة. كما أنها وسيلة للفعالية من خلال ربط الأهداف بالنتائج المتوقعة.

- أما الفرضية الثالثة فقد تمكنا من خلال اختبارها إلى أن تبني أسلوب تسيير الموازنـة العامـة علـى أساس النتائج يؤدي إلى تحسين أداء الموازنة العامة للدولة، في ظل تحقيق المتطلبات الأساسـية، التـي ترافق تفويض المسؤولية وإعطاء الحرية اللازمة للمسيرين في إعادة تخصيص الموارد ضمن البرنامج، مقابل تحمل المسؤولية عن تحقيق الأهداف المحددة.

-الفرضية الرابعة والتي توصلنا من خلال اختبارها إلى أن عصرنة النظام الموازني في الجزائـر تـتم بدعم من البنك الدولي، بالاستعانة بالخبرات الدولية الفرنسية والكندية، التي تهدف من خلاله إلى تطوير قدرات التنبؤ والتقدير لدى أجهزتها الحكومية، وبصفة خاصة وزارة المالية، للانتقال إلى موازنة ترتكز على النتائج والأهداف الإستراتيجية على المدى المتوسط. وتعتمد في ذلك إستراتيجية الإصـلاح علـى المدى المتوسط، بالتركيز على تأهيل الموظفين وبرامج التكوين والتدريب لتوفير الخبرات اللازمة لإطار تسيير الموازنة بمنطق النتائج، وتعزيز قنوات الاتصال ما بين مختلف السلطات والمسؤوليات عن تحقيق الأهداف، وخاصة الأهداف الوزارية المشتركة. وسيتم الانتقال النهائي إلى موازنة موجهة بالنتائج فـي آفاق سنة 2012.

-النتائج العامة:

وقد تم التوصل في خضم تحليل الموضوع إلى استخلاص النتائج التالية:

-تعد الموازنة العامة الأداة الأساسية ضمن السياسية المالية، التي تعبر عن برنامج مالي يتضمن أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وقد ارتبط مفهوم الموازنة العامة، بتطور الظـروف والوقـائع الاقتصادية عبر مختلف مراحل البحث عن الكفاءة والفعالية.

- لن يتم تحديد أولويات الإنفاق آليا ضمن برامج الموازنة القائمة على النتائج، وإنما يكون مقـدم علـى أساس علمي مرتبط بالأهداف والنتائج المتوقعة والمؤشرات التي تمثل فعلا المبـالغ المدرجـة. ويـوفر تفويض المسؤولية والحرية في إعادة تخصيص الإعتمادات داخل نفس البرنامج الكفاءة والفعاليـة فـي تسيير الموازنة، من خلال التعديل التكتيكي لبرامجهم حسب التغيرات الآنية التي تواجه المسيرين.

-سيتم تعديل الأدوار والمسؤوليات لمختلف الموارد البشرية المكلفة بتحضير، إعداد وتنفيـذ الموازنـة حسب الإطار الجديد، وستظهر العديد من المقاومات من طرف المسيرين نتيجة عدم وضـوح المفـاهيم الجديدة المتعلقة بمنطق النتائج، الأهداف، التفاوض، تحمل المسـؤولية، إطـار الإنفـاق علـى المـدى المتوسط...

- يمتاز النظام المالي الجزائري بالعديد من الأدوات القديمة الموروثة، والتي قيدت الموازنة في القيـام بدورها، في تحقيق أهداف المجتمع. وتطبق الجزائر موازنة البنود التي ترتكز على الوسائل، والتـي لا

تبين العلاقة بين الموارد المستعملة والأهداف، كما أنها موازنة تدريجيـة تصـاعدية. ومـن ثـم فـإن الاعتمادات المخصصة تتم بالمقارنة مع تلك المسجلة في السنوات السابقة، وربما يـتم تعـديلها خـلال السنة. ولا توجد أي إشارة إلى الأنشطه الممولة، ولا المبالغ التي أنفقت؛

-ضعف قدرات التقدير والتنبؤ لدى الأجهزة الحكومية للجزائر، يظهره تبني قـانون الماليـة التكميلـي سنويا في الدورة الخريفية، بالرغم من أن هذا الأخير يتم إجراءه في الحالات الاستثنائية فقط. إضـافة إلى عدم إمكانية تحليل مؤشرات أداء الموازنة العامة في الجزائر لاعتماد هذه الأخيرة علـى الجبايـة البترولية غير المستقرة حسب البيئة الداخلية، وإنما تتبع المتغيرات العالمية.

- لقد تم إنجاز هامش كبير من إجراءات عصرنة الأدوات والإجراءات التي يتطلبها إصلاح الموازنـة العامة للدولة في الجزائر. وتوفر مرحلة التخطيط متوسط الأجل لدورة الموازنة المقترحة الوقت الكـافي لمشاركة الجميع في تحديد الأولويات والاتجاهات الأساسية للدولة، حيث توفر المذكرة التوجيهية التي يتم إعلانها من طرف وزارة المالية خلال مرحلة التحضير وضوح أولويات وقدرات الحكومة، التي تستطيع على أساسها مختلف الوزارات التنفيذية رسم مقترحات الموازنة أثناء مرحلة الإعـداد، ويحـدد جميـع المسيرين المسؤولين مقترحاتهم للموازنة بناء على معاينتهم للحالة لأجل تحقيق النتـائج المتوقعـة مـع احترام الغلاف المخصص. ويجرى هذا العمل بالاستعانة بالنظام الجديد لتحضير الموازنة.

- التوصيات:

و ختاما نصل من خلال هذا البحث، اعتمادا على النتائج المتوصل إليها ضمن اختبار الفرضيات والنتائج العامة، تقديم عدد من التوصيات، والتي تتمثل فيما يلي:

- ينبغي وضع تعريف واضح للأوليات الوطنية والاستراتيجيات القطاعية لإطار الإنفاق علـى المـدى المتوسط على الصعيد الاستراتيجي، أما على الصعيد التنفيذي فيجب أن تنسجم مع الإطار العام للـدورة الموازنية. وأن يسمح إطار الإنفاق العام للحكومة من ضمان توزيع أفضل للموارد فيما بين القطاعـات الكبرى للإنفاق العام وفقا لأولويات الدولة الجزائرية الرئيسية، وليس تقليدا لنماذج موقفية لبلدان أخرى.

- في ظل تعديل الأدوار، لابد من وضع تحديد مفهوم جيد ودقيق للوظائف في إطار هذا النشاط. وتعتبر وسائل الإعلام والاتصال من أحسن الأدوات التي يمكن من خلالها تعزيز الوعي السياسي والاقتصـادي والمالي... بترسيم المفاهيم الجديدة لدى المعنيين بالموازنة العامة للدولـة مـن مسـيرين، مـواطنين، وبالخصوص الأشخاص الذين يمثلون ثقة الشعب، التي تساعد على تسهيل تنفيـذ بـرامج ومخططـات استراتيجية العصرنة .

- يمكن توسيع نشر برنامج التكوين والاستفادة من تكوين الفاعلين الآخرين من (وزراء، أمناء عامون، ولاة، ومسيري السجون، المدارس والمستشفيات، وكلاء المحاسبة للخزينة...). أي كل من له علاقة بتنفيذ الموازنة العامة.

- ليس لدى الحكومة الجزائرية ما يدعو إلى اعتبار أن القانون التكميلي ذريعة لتقديم مشاريع جديدة غير محددة ضمن الإتجاهات الكبرى للدولة، ويمكن أن تدمج اللحظات المناسبة لهذه التنقيحات في ظل الخطوات الجديدة، في مراحل التحكيم القبلي والتحكيم المدرجة في الدورة، وخلال اللحظات التي يراجع فيها المسير التقدم المحرز في مشاريعه، وفي نفس الوقت، يقرر اتخاذ التدابير لدورة الموازنة المقبلة. كما يمكن له أن يوصي بتصحيح تدابير السنة الحالية، إما في شكل طلبات الاعتمادات الإضافية أو طلبات ترحيل الإعتمادات للسنة المقبلة، وبعد المناقشة مع مسير البرنامج وتحديث الخطة الاستثمارية، التي يمكن لها أن تكفل إجراء إعادة توزيع اعتمادات الدفع أو إجازة المشاريع الاستثمارية من خلال الاتصال مع المديرية العامة للموازنة. وفي هذا السياق، لا تقتضي إعادة التوزيع الحاجة إلى أن تدرج في قانون تكميلي.

-يتطلب تطبيق موازنة النتائج تعزيز دور المراجعة والرقابة التقييمية، ويمكن أن يتم ذلك من خلال توسيع صلاحيات مجلس المحاسبة الذي يجب أن يملك السلطة على التعقيب وتفسير الأساليب التي تستخدمها الوزارات لقياس مدى تحقيق نتائجها، وأيضا سلطة التعقيب على الوسائل المستخدمة لتحقيق هذه الأهداف (التفاؤل حول استخدام الموارد)، وتوسيع صلاحيات مفتشية المالية العامة. كما أن المسؤول عن المحفظة ومسيري البرامج في حاجة إلى نظام المراجعة الداخلية، وينبغي تحديد الأدوار الجديدة للمراقبين الماليين والمحاسبين العموميين ضمن المنظور الجديد.

- أفاق الدراسة:

في الختام، يمكن القول أن دراستنا هذه ما هي إلا فاتحة ومقدمة لمن يهمه البحث في مجال هذا الموضوع، حيث يمكن القيام بدراسة المواضيع التالية :

- دور عصرنة الموازنة العامة في ترشيد استعمال النفقات العامة؛
- موازنة الوسائل وموازنة النتائج (دراسة مقارنة)؛
- الموازنة القائمة على النتائج (دراسة مقارنة - أستراليا وفرنسا-).

قائـمة المراجع

قائمة المراجع

I – قائمة المراجع باللغة العربية

أ- الكتب:

1- ابراهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع.

2- ابراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة، ج1، ط4، الهيئة العامة المصرية للكتاب، 1994.

3- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط 3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000.

4- اعمر يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة – النظرية العامة للتطورات الراهنة-، دار هومة للنشر والطباعة، الجزائر، 2003.

5- اللوزي سليمان، فيصل مرار ووائل العكشة، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، ط1، دار المسيرة والتوزيع والطبع، عمان، 1997.

6- باهر محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، دار النهضة المصرية للطبع والنشر، 1973.

7- بساعد علي، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، القليعة، 1992.

8- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية الإسكندرية، 2002.

9- حميد أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1992.

10- حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995.

11- حسن عواضة، المالية العامة- الموازنة، النفقات والواردات الحكومية -، دار النهضة العربية، بيروت، 1978.

12- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2004.

13- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.

14- زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.

15- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1994.

16 - محمد جمال ذنيبات، المالية العامة والتشريع المالي، ط1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

17- محمد رسول لعموري، الرقابة المالية العليا(دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقيـة، بيروت، 2005.

18- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

19- محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعيـة، الإسـكندرية، 2006 .

20- محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام. مبادئ المالية العامـة، ط1، دار المسـيرة للنشـر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007.

21- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، دار الجامعة الجديدة للنشر-الإسكندرية، 1999.

22- عادل أحمد حشيش. أساسيات المالية العامة، دار النهظة العربية، بيروت، 1992.

23- عادل علي الفليح . المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، ط1، دار الحامد للنشر التوزيـع، الأردن ، 2003.

24- عادل علي الفليح، المالية العامة والتشريع المالي والضـريبي، دار الحامـد للنشـر والتوزيـع، الأردن، 2007.

25- عبد [illegible] الشي[illegible]، محمود الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، ط1، مطابع جامعة الملـك سعود، 1992.

26- [illegible]سين [illegible]مر، [illegible]ور [illegible]، [illegible]ار الفكر العر[illegible]، القا[illegible]رة، 1988.

27- عبد الهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1982.

28- علي العربي، عبد المعطي عساف، إدارة الموازنة العامة، بدون دار النشر، جامعة الكويت.

29-علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

30- عصام بشور، توازن الموازنة العامة، مطبعة جامعة دمشق، 1983.

31- علي لطفي، المالية العامة – دراسة تحليلية–، مكتبة عين شمس، مصر، 1995.

32-غازي عبد الرزاق النقاش، المالية العامة: تحليل أسس الاقتصاديات الماليـة، دار وائـل للنشـر، الأردن، 1997.

33- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط 1، دار البيارق، عمان، 1998.

34- فوزت فرحات، المالية العامة: الاقتصاد المالي (دراسة التشريع المال اللبناني) مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2001.

35- فوزي عطوي، المالية العامة –النظم الضريبية وموازنة الدولة- ، منشورات الحلبي الحقوقيـة، بيروت، 2003 .

36- قدي عبد المجيد، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ط1، ديـوان المطبوعـات الجامعيـة، الجزائر، 2003.

37 - صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988 .

38- سلوى شعراوي (تحرير)، الموازنة العامة-اتجاهات ورƏ جديدة- ، جامعة القـاهرة، مركـز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.

39- سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام -مالية عامة- (مـدخل تحليلـي)، الـدار الجامعية، الاسكندرية، 2003.

40- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000.

ā - الأƗروحات والرسائل الجامعية:

41- دراوسي مسعود، فعالية السياسة المالية ودورها فـي التـوازن الاقتصـادي (حالـة الجزائـر 1990-2004)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006.

42- دردوري لحسن، استخدام أدوات السياسة المالية في علاج عجز الموازنة " حالة الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الإقتصادية، جامعة -محمد خيضر- بسكرة، 2005.

43- ƵGمر Thير، ϙpƠkƚ الƞkنوا الƞkƞG ηGرية، رسƞGلة مGηسkير ϲير منTورة، كƞkلية الƵƞkوم ƲkpϙT ϙGية، ηGمƵة -سƵϙ ϙƠƞkϒ- الƞkيƞpة، 2005.

ǯ - الدراسات ɋلكترونية:

44- طارق كوشك، « **موازنة البنود تهدر الأموال العامة** » [على الخط] ، متوفر على:
{http:// www .thegulfbiz .com/archive/index ;php/t-47113htmlpDA} .

45- الإمارات العربية المتحدة، وزارة االمالية والصناعة، **مشروع الميزانية الاسـتراتيجية (وƮـع هيكل البرامج الرئيسية والبرامج الفرع)**، [على الخط] Û متوفر على:
{http://194.170.30.254/mofi/Arabic/a_mofi_budget_PDF/Defining%20Programs%20-%20AR.pdf}.

46- الإمارات العربية المتحدة، وزارة المالية والصناعة، **أسئلة تطرح باستمرار حول الموازنة**، [على الخط]، متوفر على:
{http://194.170.30.254/mofi/Arabic/a_mofi_budget_PDF/Frequently%20Asked%20Questions%20on%20Performance%20Budgeting%20-%20Sept….pdf }.

47- الإمارات العربية المتحدة، وزارة االمالية والصناعة، **مشروع الميزانية الاستراتيجية**، [على الخط]Û متوفر على:
{http://194.170.30.254/mofi/Arabic/a_mofi_budget_PDF/UAE%20Budget%20Performance%20Information%20and%20Measurement%20-%20AR.pdf }.

48- جمهورية مصر العربيةÛ وزارة المالية، **سياسات الإنفاق العام**، [على الخط]Û متوفر على :
{http://www.mof.gov.eg/Arabic/%D8%B9%D9%86%D8%A7%D9%88%D9%8A%D9%86+%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3%D9%8A%D9%87/sayasat/ppay.htm} .

د- تشريعات، تقارير، دوريات:

49- ج ج د ش، بدون وزارة، قانون رقم 17/84 المؤرخ في 17 جويلية 1984 الموافق 8 شوال عام 1404، المتعلق بقوانين المالية، (الجريدة الرسمية)، العدد28، الصادرة بتاريخ 10 يوليو 1984.

50- ج ج دش، بدون وزارة، قانون رقم 05/88 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408هـ الموافق لـ 12 جانفي 1988 المعدل والمتمم لقانون 17/84، الجريدة الرسمية، العدد 02 الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.

51- ج ح د ش، وزارة الاقتصاد، مرسوم تنفيذي رقم 93- 108 مؤرخ في 5 ماي (1993) الموافق لـ 13 ذي القعدة (1413) يحدد كيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها (الجريدة الرسمية) العدد 30، الصادرة بتاريخ 9 ماي (1993) .

52- ج ح د ش، قانون (90-21)، المؤرخ في 15 غشت 1990الموافق ل24محرم 1411، يتعلق بالمحاسبة العمومية، (الجريدة الرسمية)، العدد: 35، الصادرة بتاريخ 15 أغسطس 1990.

53- ج ح د ش، قانون (90-32) المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 الموافق ل 17 جمادى الأولى عام 1411، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره. ج ر، العدد: 53، الصادرة بتاريخ 5 ديسمبر 1990.

54 - ج ج، د، ش مرسوم رئاسي، رقم 02 – 250 مؤرخ في 24 يوليو سنة 2002 الموافق 13 جمادى الأولى (1423) يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، (الجريدة الرسمية). العدد 52، الصادرة بتاريخ 28 يوليو (2002).

II – قائمة المراجع باللغة الفرنسية

A-Livres:

55–Benmarouf A.E.K, introduction a l'économie des finances publiques, 1984.

56–Bachir Yelles Chaouch, le budget de l'état et des collectivités locales, OPU, 1991.

57-Delbz Louis, Elément de finance publique, pedone paris, 1955.

58-Denideni yahya, la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie, OPU, 2002.

59-François deruel, jacques buisson, finances publics budgets et pouvoir financier,13 édition, Dalloz , Paris, France, 2001.

60-François deruel, Finance publique (budget et pouvoir financier), édition Dalloz, paris, dixième édition, 1993.

61-J-M- Kyns, La théorie général de l'emploi, de l intérêt et la monnaie, traduit par de largentaye, France, 1968.

62-luc saidj, finances publiques, édition Dalloz, paris, 3eme édition, 2000.

63-Philippe abécassis, Sylvain zeghni, le rôle de l'état dans la vie économique et sociale édition ellipses, paris, France, 1996.

64-Raymonde muzellec, finances publiques, 12 édition, édition Dalloz, paris, 2002.

65-M.Y.ferfra, M.aisli, M.benguerna, mondialisation et modernisation des entreprise: les enjeux et trajectoires, édition Gasbah, Algérie, 2001.

B- Etudes electroniques:

66-Abdelatif benani, **reforme budgétaire en Maroc, vers le renforcement de la performance de la dépense publique**, [on line], royaume du Maroc, runion des haute fonctionnaire auro-Med de l'économie et des finances- bruxel 27 juin 2007. disponible sur: {http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/ecofin/2007/brussels_270607/08_3_budget_reform_morocco.pdf}.

67-Allen Schick, **L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits**, [on line], Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire–Volume 3, n° 2 , OCDE 2003, disponible sur: {http://www.oecd.org/dataoecd/36/4/39543864.pdf}.

68- Alain lombert et Didier megaude, **Rapport au gouvernement: la mise en œuvre de loi organique relative aux lois de finances**, [on line], 2006. disponible sur: { http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/rapports/rapport2006_lolf.pdf}.

69- Andrzej T, Abraszewski et autres, **Budgétisation axée sur les résultats: expérience des organisations du système des Nations Unies**, [on line], Corps commun d'inspection, JIU/REP/99/3, Genève, 1999. disponible sur: {http://www.unjiu.org/data/reports/1999/fr99_03.pdf}.

70- Banque mondial, **Activité de la banque mondial en Algérie**, [on line], disponible sur: {http://siteresources.worldbank.org/INTALGERIAINFRENCH/147273-1189771318522/21228300/Algerie_Decembre2006.pdf} .

71-Benoit Chevauchez, **La LOLF: une expérience de budgétisation et de gestion de "performance"**, [on line], Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, Nouvelle approche budgétaire basée sur les: Développement du budget par objectifs, Tinisia , 26-27 juin 2006.disponible sur: {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/lolfperformance.pdf}.

72-CRC Sogema ,**CRC Sogema met tout en œuvre pour que son travail ne vise toujours qu'un seul et même but : le mieux-être des populations** , [on line], disponible sur : {http://www.crcsogema.com/pages/doc/Brochure_Education_v_francaise.pdf}.

73-Commission européenne, Europe Aid bureau et direction générale de coopération de développement, **Appui Budgétaire Général aux Pays ACP**, en line, Note D'information aux membres du comité du FED, AIDCO/3205/06-FR, Bruxelles, 16/02/2006, Mise à jour de l'approche de la Commission depuis mars 2004. disponible sur: {http://www.cefeb.org/jahia/webdav/site/cefeb/users/administrateur/public/coopdev2006/module3/ruiz_2.pdf}.

74- Dieudonné M. Adjahi. **Quelles sont les attentes par rapport a un système intégré de gestion des finances publiques**, [on line], séminaire sur les systèmes intégrée de gestion des finances publiques « S. I. G. F». Ministère des Finances et de l'Economie du Bénin. disponible sur: {www.ouestafritac.org/pubdocs/seminaires/gestion_IFMS/Presentation_Benin.ppt}.

75- D Tommasi, **Les cadre de dépenses a moyen terme(CDMT)**, [on line], tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, **Nouvelle approche budgétaire basée sur les : Développement du budget par objectifs** ,Tinisia 26join 2006. disponible sur : {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/CDMTDanielTOMMASI.pdf}.

76- Gérald Collange, Pierre Demangel, Robert Poinsard, **Guide méthodologique du suivi de la performance**, [on line], banque international pour la reconstruction et le développement région Moyen-Orient Afrique du nord, Département économique et social, Novembre 2006, royaume du maroc (programme de reforme de l'administration publique). disponible sur: {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Guide4_RPK.pdf}.

77- Jacques Auger et autres, **Rapport: Modernisation de l'état : Diversité et innovations au Canada et à l'étranger**, [on line], Québec, avril 2004. disponible sur: { http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/diversite-innov_enap.pdf}

78- Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk et Bernd Bühler; **L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats**, [on line], Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire volume 1– n° 4, **gouvernance**. disponible sur: { http://www.oecd.org/dataoecd/12/35///33657617.pdf}.

79- Jean-Paul HERMES, **Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg?**, [on line], Rapport de stage de Master II professionnel. Macroéconomie, Finance Internationale et Politiques économiques, "economie et Statistiques", STATEC n° 22, février 2008. disponible sur: {http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/Economie_et_statistiques/2008/22_2008/22_2008.pdf}.

80- Philippe Egoumé, **Procédure d'exécution de la depense publuque et transparence**, [on line], Présentation à l'ONG PUBLISHWHATYOUPAY , FMI**, 26 avril 2007**, Abidjan. disponible sur: {http://imf.org/external/country/civ/rr/2007/042607.pdf}.

81- Piere demengel**, la reforme budgétaire dans les pays d Afrique du nord, Algérie, maroc,** [on line], Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, la **Nouvelle approche budgétaire basée sur les résultats : Développement du budget par objectifs**, Tunisia, 62/27/2006, disponible sur: {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Lareformebudgetaire.pdf}

82- Pierre Demangel, **Le suivi de la performance: Aspects de la mise en oeuvre du budget par objectifs**, [on line**]**, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, tunis**,** Nouvelle approche budgétaire basée sur les : Développement du budget par objectifs**,** Tinisia , 26-27 juin 2006. Disponible sur: {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Suividelaperformance.pdf}

83- François Lafarge, **La révision générale des politiques publiques en France,** [on line], Promotion séminaire: (Administrative innovation, International contexte and growth), Bologna, SPISA , Via Belmeloro, 10– 40126 Bologna, janvier -15- 2008 . disponible sur: {unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN028995.pdf -}

84- FMI. **Manuel sur la transparence des finances publiques.** [on line], Couverture: Sanaa Elaroussi Traduction : Albert Mauger. Correction : Annette Berthail-Costa , Washington, 2001. disponible sur: {http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf }.

85- FMI, **Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques**, 2001. disponible sur : {http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm} .

86-Mohamed Zemouri, **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie. (MSB)**, Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, la **Nouvelle approche budgétaire basée sur les resultats : Développement du budget par objectifs**, Tunisia, 62/27/2006. disponible sur: {http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Pr%E9sentationAlg%E9rie.pdf}.

87-Matthew Chan et autres, **Australie**, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, **Gouvernance**, OECD Journal on Budgeting, Volume 1–n° 4, OCDE 2002. disponible sur: {http://www.oecd.org/dataoecd/12/35///33657617.pdf}.

88-Sandrine mesple-somps et Marc raffinot. **reforme budgétaire et gestion par les obgectifs dans les pays afaible revenu: Burkina Faso et mali**, [on line], Document de travail Dial /Unité de Recherche CIPRÉ, Novembre 2003. disponible sur:
{ http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2003-13.pdf}

89- Samir Tazi. **Reforme budgétaire: renforcement de la performance de la dépense publique**, [on line], direction du budget ministère des finances et de la privatisation, Royaume du Maroc, Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, **la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats: Développement du budget par objectifs**, Tunisia, 26 juin 2006. disponible sur :
{http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Renforcementdelaperformance.pdf}.

90-Yves Bertoncini , Lisa Steinacher, **Le budget de l'Union européenne:quelques enjeux centraux de la révision de 2008-2009**, [on line], centre d'analyse stratégique, République française, 9 juillet 2007. Disponible sur:
{http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/MisedejeuLisbonne4-final.pdf }.

91- Ministère de finance, DGTPE, **mission économique: budget et politique budgétaire au canada**, [on line], ambassade de France au canada, Novembre 2004. Disponible sur :
{www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/pol_budget_**canada**.pdf}

92-RPDF(France), ministère du Budget, **Guide pratique de la LOLF**, [on line], Édition actualisée-octobre 2007. Disponible sur:{http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/guidepratiquelolf2007/guidelolf2007complet.pdf}.

93-Royaume du Maroc, Ministère des Finances et de la Privatisation, **Evenment: Séminaire sur la Nouvelle Approche Budgétaire axée sur les résultats**, [on line], Revue Trimestrielle, Septembre ,2006, N°39. disponible sur:
{http://www.finances.gov.ma/pls/portal/docs/PAGE/PORTAIL_INTERNET_MFP/BIBLIOTHEQUE/REVUES_LIGNE/REVUE39/EVENEMENT.PDF}.

94-Royoum du Maroc, Ministère de la Santé, **L'expérience de contractualisation au Ministère de la Santé,** [on line], Tunis, séminaire Organisé par le Ministère des Finances Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la GTZ, la **Nouvelle approche budgétaire basée sur les résultats : Développement du budget par objectifs**, Tunisia, 62/27/2006, disponible sur:{http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/MarocContractualisation.pdf}.

95-Royoum du Maroc, Ministère de la Santé, direction de planification de resource financière, **La Stratégie de contractualisation intern avec les régions sanitaire basée sur L'approche "budget-programme"**, [on line], juin 2006. disponible sur :
{publicsector/civilservice/frenchadmin/Stratégie%20de%20contractualisation%20ministère%20de%20la%20santé%20au%20Mar.pdf}.

96-OCDE, **Base de données de L'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires**, [on line], phase II, Glossaire final, 19decembre 2006. . disponible sur:
{http://www.oecd.org/dataoecd/21/24/39628689.pdf}.

D- Lois, rapports, revues:

97- Avant projet de loi organique relative a la loi-cadre des lois de finances, Ministère des finances, Alger, 2005.

98-CRC sogima, rapport sur option de budgétisation, projet de modernisation des Systems budgétaires (MSB), sous-composante 1.1- budgétisation pluriannuelle, Ministère des finances, Alger, 2005.

99-Direction de la documentation française, Regard sur L'actualité, Paris, ISSN: 0337-709, juillet 2005.

100-Direction Général des Etudes et Prévision, la situation économique et financière afin 2004. Ministère des finances, Alger, 2005.

101- Direction Général des Etudes et Prévision, la situation économique et financière en 1999, Ministère des finances, Alger, octobre 2000.

102-Gérard Néel, Bernard douysset et Claude-Eric desguin, rapport d'Etat des lieux définitif, la mission de démarrage; ministère des finances, Alger, 2003.

103- Ons, Rétrospective statistique, 1970-2002, édition 2005.

104- Ons. Eco: 63-2005 Corrège. Edition 2007.

105-OCDE, Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE, 2002.

106-Rapport sur des lieux; version:01.01, restructuration du circuit de la dépense, Ministère de finances. Alger. 2005.

107- Rapport de présentation du budget de la loi de finance pour 2008, Ministère des finances, Alger, septembre 2007.

108- Rapport de présentation du budget de la loi de finance pour 2007, Ministère des finances, Alger, septembre 2006.

109- Rapport de présentation du budget de la loi de finance pour2006, Ministère des finances, Alger, octobre 2005.

110- RPDF(France), Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 – Loi organique relative aux finances, J.O n° 177 du 2 aout 2001.

111- Stratégie en mise en œuvre de la reforme budgétaire en Algérie (2007-2010) synthèse projet de modernisation des systèmes budgétaires, Ministère de finances, Alger, Octobre 2006.

III – قائمة المراجع باللغة الإنجليزية:

A- boocks:

112-jesse buickhead , Government budgeting , Jhon Wiley, new York, 1963.

113-Paul Samuilson and william D. Nord house: economies,12 edition, singapoure, 1985.

B- electronics studies

114-David Webber, **Wrestling with Outcomes: The New Zealand Experience**, [on line], Agenda, Volume 11, Number 4, 2004. Available to :
{http://epress.anu.edu.auag/enda0110411-4-A-4.pdf}.

115- Dirk-Jan Kraan and Daniel Bergvall, **Budgeting in Georgia,** [on line], OECD Journal on budgeting, 2006, ISSN 1608-7143,Volume 5–No.4. Available to:
{ http://www.oecd.org/dataoecd/52/30/40139928.pdf}.

116- Geert bouckaert. **Are state structure and form of political executive indicators for content and functions of budget reform? Conclusions from the Belgian, Dutch and Swedish cases**, [on line], Paper for the conference: 2nd Transatlantic Dialogue . Workshop 1: The performance of performance budgeting. K.U.Leuven -Instituut voor deOverheid. Leuven, Belgium. June 1-3, 2006. Available to:
{ http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1_Conings.pdf}.

117- Miekatrien Sterck and Geert Bouckaert, **The impact of performance budgeting on the role of parliament: a four-country study**, [on line], Public Management Institute, Belgium, Paper to be presented at the 2nd Transatlantic Dialogue, Workshop 1: The performance of performance budgeting, Leuven, June 1-3, 2006. Available to:
{http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1_Sterck_Bouckaert.pdf }.

118- OECD, **Modernising Government : The way forward** , [on line], Alex Matheson (led), Tereza curristine(co-ordinated), OECD Publications , Paris cedex , France, ISBN 92-64-01049-1 – No. 54149, 2005. Available to:
{http//www.bies.planeacion.unam.mx/html/politica/Modernazing%20/governmet./pdf}.

119-Peter Costellonick minchin, **budget stratigie.and outlook 2006-2007**, [on line], Budget paper No. 1, ISBN 1741 774 934, Commonwealth of Australia 2006. Available to:
{http://www.budget.gov.au/2006-07/bp1/download/bp1.pdf}.

120- Rhonda Sharp. **Engendering the government budget: Performance budgeting and the challenge of the care economy**. [on line], Hawke Research Institute for Sustainable Societies, University of South Australia. Available to:
{http://www.cbs.curtin.edu.au/files/Rhonda Sharp. pdf}.

الملاحــــق

الملحق رقم 01:

حالة تقدم النشاطات الكبرى لمشروع عصرنة النظام الموازني حتى 2005

PRESENTATION SEQUENTIELLE SIMPLIFIEE DES ACTIVITES MAJEURES DU PROJET MSB JUSQU'EN 2005

SOUS-COMPOSANTES 1.1 - Budgétisation Pluri-annuelle et 1.2 - Présentation et diffusion du Budget

Sous - composante	RESULTAT OU EVENEMENT	2003					
		T3	T4	T1			
				J	F	M	A
	Remise des offres et évaluation 1.1 et 1.2		X				
	Démarrage des Consultants 1.1 et 1.2			X			
1.1	**Mise en oeuvre du cadre pluri-annuel de prévision des dépenses**						
1.1	**Conception du Système de budgétisation pluriannuelle**						
1.1	**Conception d'un regroupement fonctionnel des dépenses et intégration des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans une nouvelle présentation du Budget**						
1.1	Système de classifications (administrative, économique et fonctionnelle)						
1.2	Enquête auprès des utilisateurs (sous-composante 1.2)						
1.1	Adoption de la présentation type du Budget						
1.1	Cahier des charges du logiciel de préparation et présentation du Budget						

1.2	**Création de documents nouveaux et implantation de supports modernes**							
1.2	Développement du logiciel de préparation et de présentation du Budget							
1.2	Fonctions essentielles du logiciel prêtes (nécessaire à la formation)					**X**		
1.2	Logiciel de préparation et de présentation du Budget prêt et livré							
1.1	**Conception et formalisation des règles et des procédures (manuel de méthodes et procédures)**							
1.1	**Formation et coaching (appui-formation) des personnels pour la mise en œuvre du cadre pluriannuel et des classifications**							
1.1	Formation (séminaires) des acteurs de la préparation du budget 2005							
1.1	Coaching des acteurs de la procédure budgétaire							
1.1 et 2	**Budget finalisé pour déversement de la première année dans le Système Intégré**							
1.1	**Implantation du dispositif = mise en œuvre du premier budget pluriannuel**							

PRESENTATION SEQUENTIELLE SIMPLIFIEE DES ACTIVITES MAJEURES DU PROJET MSB JUSQU'EN 2005

SOUS-COMPOSANTE 1.3 - Renforcement de la Fonction Conseil

Sous-composante	RESULTAT OU EVENEMENT	2003 T3	2003 T4	T1 J	T1 F	T1 M	A
1.3	Remise des offres et évaluation 1.3			X			
1.3	Démarrage du Consultant 1.3						
1.3	**Conception des options organisationnelles et évaluation des coûts récurrents**						
1.3	Diagnostic sur les outils et l'organisation						
1.3	Plan de personnel						
1.3	Plan de formation						
1.3	**Renforcement des capacités d'analyse économique, appui technique à l'implantation du dispositif, mise en place des outils de prévision et du tableau de bord**						
1.3	Premières version des outils (modèle(s) et tableau de bord)						
1.3	Formation des personnels (mise en œuvre du plan de formation)						
1.3	Deuxième version des outils (modèle(s) et tableau de bord)						

PRESENTATION SEQUENTIELLE SIMPLIFIEE DES ACTIVITES MAJEURES DU PROJET MSB JUSQU'EN 2005

SOUS-COMPOSANTE 1.4 - Restructuration du processus d'exécution de la Dépense Publique

Sous-composante	RESULTAT OU EVENEMENT	2003						
		T3	T4	T1				
				J	F	M	A	
1.4	Remise des offres et évaluation 1.4		X					
1.4	Démarrage du Consultant 1.4			X				
1.4	**Etude diagnostic et conception du dispositif**							
1.4	Etude diagnostic							
1.4	Conception d'un circuit de la dépense rénové							
1.4	**Conception des règles et des procédures, en relation avec la nouvelle présentation du Budget et les aspects comptables:**							
1.4	* Phase 1: Conception du cadre général et document décrivant les flux et les procédures (schéma conceptuel des données nécessaire à l'informatisation: version sommaire puis version définitive détaillée) incluant une nouvelle définition des tâches et des responsabilités							X
1.4	* Phase 2: Production des manuels et des textes nécessaires							

1.4	Opérations pilotes (en liaison avec SIGB)						
1.4	**Réorganisation des services financiers chargés de l'exécution de la dépense**						
1.4	**Formation des personnels (en liaison avec le programme de formation au SIGB)**						

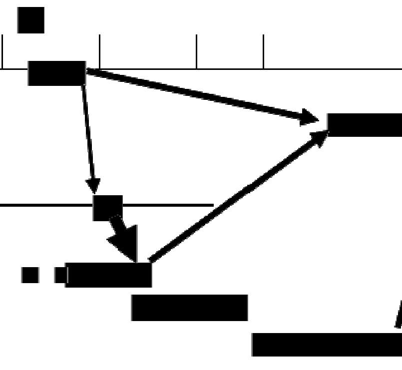
CHEMINS CRITIQUES SIMPLIFIES

Sous-composante	**RESULTAT OU EVENEMENT**	**2003**					
		T3	T4	T1			
				J	F	M	A
Sous-composantes 1.1 et 1.2	**Adoption de la présentation type du Budget**						
	Logiciel de préparation et de présentation du Budget prêt et livré						
	Premiers modules du logiciel (saisies et synthèses simples)						
	Formation puis coaching pour la préparation du Budget 2005						

	Finalisation du Budget (variantes successives, puis édition complète)							
	Budget finalisé et déversement dans le Système Intégré							
Sous-composante 1.4 et SIGB	**Conception d'un circuit de la dépense rénové**							
	Nouvelles procédures de dépenses							
	Cahier des charges du système intégré							
	Appel d'offres pour la réalisation du SIGB							
	Réalisation du SIGB (*6 mois <u>minimum</u>*)							

* ***La flèche indique le lien technique entre la conception du Budget et la réforme de ses procédures d'exécution.***
* ***Les barres verticales lient le début de chaque activité à l'achèvement de l'activité qui la précède <u>obligatoirement</u>.***
* ***Le SIGB ne sera pas finalisé ni totalement implanté au 1er Janvier 2005, mais ses fonctionnalités liées à la procédure de dépense essentielles d***

Conception d'un circuit de la dépense rénové



	Conception des nouvelles règles et procédures de dépenses en relation avec la nouvelle présentation du Budget							
	Finalisation des manuels de procédures de dépenses							
	Formation des utilisateurs (y compris de SIGFP)							
	Document décrivant les procédures et les flux (pré-cahier des charges pour la partie dépense / schéma conceptuel sommaire des données)							
	Cahier des charges du système intégré							
	Appel d'offres pour la réalisation du SIGB							
	Réalisation du SIGB							
	Opérations pilotes d'utilsation du SIGB							
	Déversement du Budget 2005 dans le SIGB							
	SIGFP en place							
	CHEMINS CRITIQUES SIMPLIFIES							
	Adoption de la présentation type du Budget							
	Logiciel de préparation et de présentation du Budget prêt et livré							
	Formation puis coaching pour la préparation du Budget 2005							
	Budget finalisé et déversement dans le Système Intégré							

Conception d'un circuit de la dépense rénové							
Nouvelles procédures de dépenses							
Cahier des charges du système intégré							
Appel d'offres pour la réalisation du SIGFP							
Réalisation du SIGFP (*6 mois <u>minimum</u>*)							

الملحق رقم 02:

استراتيجية تنفيذ الإصلاح الموازني المتعلق بمشروع عصرنة النظم الموازنية (2007-2010)

ANNÉE 2007	
COMPOSANTE	***ACTIVITÉS 2007***
Composante 1 : LOLF	• Appui pour la finalisation des travaux non complétés en 2006 en regard de la LOLF. • Appui pour les modifications nécessaires aux autres textes légaux et réglementaires touchés par l'introduction de la réforme. • Approbation de la LOLF au plus tard en décembre 2007. • Approbation des autres textes légaux et réglementaires touchés par la réforme au plus tard en décembre 2007.
Composante 2 : CDMT	• Stratégie d'intervention disponible au plus tard en mars 2007 • Diagnostic de la fonction actuelle « Prévisions économiques et financières ». • Recommandations des options de renforcement de cette fonction. • Élaboration et validation du plan de formation des ressources au plus tard en avril 2007. • Conception des outils de modélisation au cours de l'année. • Début de la formation des ressources algériennes au cours du 2e trimestre de 2007.
Composante 3 : Budgétisation par programme axée sur les résultats	• Approbation d'une version finale de la classification par nature économique de dépenses. • Finalisation des structures de programmes des ministères dépensiers et approbation par le gouvernement. • Élaboration des plans stratégiques 2005-2009 par chaque ministère dépensier. • Élaboration du Volume 1 : Budget principal de l'État **2008, à titre démonstratif**. • Élaboration des Volume 2 : RPP **2008, à titre démonstratif par chaque ministère** dépensier
Composante 4 : Processus d'exécution de la dépense	• Validation par le ministère des Finances des nouvelles procédures d'exécution et du système de contrôle. • Formation des personnels de la DGC, des comptables publics et des gestionnaires des ministères dépensiers aux nouvelles procédures d'exécution. • Développement d'une application informatique simple pour réaliser l'expérimentation de l'exécution de la dépense dans un cadre de budgétisation par programme.
Composante 5 : Évaluation de la performance	• Diagnostic et stratégie d'intervention sur le processus et les outils de gestion de la performance. • Conception des procédures et des outils (guides d'utilisateur, banque d'indicateurs, fiche de suivi des indicateurs, modèle de Rapport ministériel sur le rendement). • Plan et matériel de formation en évaluation de la performance.
Composante 6 : Application informatique SIGBUD	• Création de l'équipe de gestion de SIGBUD au ministère des Finances • Élaboration d'un plan d'implantation de SIGBUD • Formation des utilisateurs • Implantation de SIGBUD l'échelle gouvernementale • Élaboration et édition du budget-programme 2008, à titre démonstratif, à l'aide de SIGBUD

ANNÉE 2007	
MESURE D'ACCOMPAGNEMENT	***ACTIVITÉS 2007***
Gestion du changement	• Rapport synthèse des leçons apprises de la phase d'expérimentation. • Ateliers de validation portant sur la vision de la réforme, sur les responsabilités des acteurs et sur les valeurs retenues. • Rapport présentant l'énoncé de la vision, les responsabilités des acteurs et les valeurs retenues. • Enquête/feedback, réunions plénières sur l'identification des facteurs de succès de la réforme budgétaire. • Rapport énonçant les facteurs de succès de la réforme budgétaire
Gestion et suivi de la réforme budgétaire	• Confirmation des membres du comité fonctionnel de la réforme budgétaire au ministère des Finances dès le début de l'année 2007. • Élaboration des outils de gestion et de suivi du comité fonctionnel. • Appui au comité fonctionnel dans la conduite des activités 2007. • Appui au comité fonctionnel dans l'utilisation des outils de gestion et de suivi.
Communication	• Élaboration d'une stratégie et d'un plan de communication. • Conception et diffusion des premiers outils de communication.
Formation à grande échelle	• Élaboration d'une stratégie et d'un plan de formation. • Confirmation du choix de l'institut de formation algérien. • Conception du matériel de formation. • Appui conseil à l'institut algérien (comité directeur) pour la gestion du programme de formation. • Formation/coaching des formateurs algériens. • Début du programme de formation des gestionnaires en *team coaching* (formateurs canadiens et algériens).
Gestion des ressources humaines	• Analyse des rôles et responsabilités des acteurs de la réforme. • Document comportant les définitions des fonctions exercées par les acteurs de la réforme.

ANNÉE 2008	
COMPOSANTE	***ACTIVITÉS 2008***
Composante 1 : LOLF	• Aucune activité prévue.
Composante 2 : CDMT	• Fin de la formation des personnels. • Renforcement des capacités d'obtention des informations financières nécessaires à l'utilisation des outils de modélisation. • Développement ou adaptation des outils de modélisation. • Élaboration des procédures. • Projections de recettes et de dépenses 2009-2010-2011 selon les grands agrégats (par ministère et par catégorie de dépenses), à titre démonstratif. • Détermination des cibles budgétaires pluriannuelles globales.
Composante 3 : Budgétisation par programme axée sur les résultats	• Adoption du premier budget-programme 2009. • Appui au comité fonctionnel sous forme de conseils techniques. • Appui conseil aux cadres et analystes budgétaires dans l'évaluation et l'arbitrage des propositions budgétaires 2009. • Appui conseil à la DGB dans l'édition du budget 2009. • Appui conseil aux ministères dépensiers dans l'élaboration du budget-programme 2009.
Composante 4 : Processus d'exécution de la dépense	• Exécution du budget 2008, à titre démonstratif par certains ministères dépensiers. • Appui conseil à la DGB et la DGC dans la déclinaison des budgets programmes en budgets opérationnels. • Appui conseil à la DGB et la DGC dans la réalisation de notes méthodologiques afférentes. • Appui conseil aux contrôleurs financiers et aux comptables publics et aux gestionnaires des ministères dépensiers dans l'exécution et le contrôle des budgets opérationnels selon la nouvelle nomenclature budgétaire. • Appui conseil au comité fonctionnel afin de recenser et d'analyser toute problématique particulière liée à l'exécution de la dépense selon la réforme budgétaire et de proposer des solutions adaptées.
Composante 5 : Évaluation de la performance	• Formation des personnels des équipes de projet et des gestionnaires des ministères dépensiers. • Formation des cadres et analystes budgétaires de la DGB. • Mise en place des outils de suivi de la performance. • Élaboration des RPP 2009 intégrant certaines mesures d'évaluation de la performance.
Composante 6 : Application informatique SIGBUD	• Corrections de l'application. • Édition du premier budget-programme 2009 à l'aide de l'application SIGBUD. • Appui à l'équipe de gestion de SIGBUD de la DGB pour l'édition du budget-programme 2009 à l'aide de l'application.

ANNÉE 2008	
MESURE D'ACCOMPAGNEMENT	*ACTIVITÉS 2008*
Gestion du changement	• Aucune activité prévue.
Gestion et suivi de la réforme budgétaire	• Appui au comité fonctionnel dans la conduite des activités 2008.
Communication	• Appui à la mise en œuvre de la stratégie de communication adoptée.
Formation à grande échelle	• Appui-conseil à l'institut algérien (comité directeur) à la gestion des programmes de formation • Appui-conseil au déploiement du programme de formation à grande échelle et à la mise en œuvre de la stratégie de formation adoptée. • Poursuite de la formation des clientèles cibles par les formateurs algériens appuyés par les formateurs canadiens (supervision/coaching).
Gestion des ressources humaines	• Analyse du système de gestion des ressources humaines de l'administration algérienne. • Élaboration d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines adaptée à la réforme.

ANNÉE 2009	
COMPOSANTE	***ACTIVITÉS 2009***
Composante 1 : LOLF	• Aucune activité prévue.
Composante 2 : CDMT	• Appui à la mise en place du CDMT global et des procédures de mise à jour. • Appui à la production d'une note d'orientation, à l'intention des ministères dépensiers, fixant les grands paramètres économiques de moyen terme (taux d'inflation, PIB, indexation salariale, etc.) aux fins de l'élaboration de leurs propositions budgétaires triennales 2011-2012-2013 (CDMT sectoriel). • Appui à la production des projections de recettes et de dépenses selon les grands agrégats (par ministère et par catégorie de dépenses) pour 2011-2012-2013. • Renforcement des capacités d'analyse et de modélisation des personnels. • Appui-conseil aux personnels et aux cadres de la DGEP, de la DGB et des ministères dépensiers pour la mise en place du CDMT (cadre macroéconomique et financier, cadre de dépenses global, cadres de dépenses à moyen terme sectoriels).
Composante 3 : Budgétisation par programme axée sur les résultats	• Appui technique au comité fonctionnel. • Appui-conseil aux cadres et analystes budgétaires de la DGB dans l'élaboration du budget-programme 2010. • Appui-conseil aux ministères dépensiers dans l'analyse des orientations gouvernementales découlant des élections présidentielles de 2009. • Appui-conseil aux ministères dépensiers dans la rédaction des plans stratégiques 2010-2014. • Appui-conseil aux ministères dépensiers dans l'élaboration des propositions budgétaires triennales 2011-2012-2013 (CDMT sectoriel).
Composante 4 : Processus d'exécution de la dépense	• Appui-conseil aux contrôleurs, aux comptables publics et aux gestionnaires des ministères dépensiers dans l'exécution et le contrôle de leur budget-programme 2009.
Composante 5 : Évaluation de la performance	• Renforcement et appui des équipes de projet et des gestionnaires des ministères dépensiers dans la mise en place des outils d'évaluation de la performance et l'élaboration des RPP 2010. • Appui des cadres et des analystes budgétaires dans l'analyse des RPP 2010.
Composante 6 : Application informatique SIGBUD	• Appui à l'équipe de gestion de SIGBUD de la DGB pour l'édition du budget-programme 2010 à l'aide de l'application, le cas échéant.

ANNÉE 2009	
MESURE D'ACCOMPAGNEMENT	***ACTIVITÉS 2009***
Gestion du changement	• Aucune activité prévue
Gestion et suivi de la réforme budgétaire	• Appui au comité fonctionnel dans la conduite des activités 2009.
Communication	• Appui à la mise en œuvre de la stratégie de communication adoptée.
Formation à grande échelle	• Appui au déploiement du programme de formation à grande échelle et à la mise en œuvre de la stratégie de formation adoptée. • Poursuite de la formation des gestionnaires par les formateurs algériens appuyés par les formateurs canadiens (supervision/coaching).
Gestion des ressources humaines	• Mise en œuvre de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines

ANNÉE 2010	
COMPOSANTE	*ACTIVITÉS 2010*
Composante 1 : LOLF	• Aucune activité prévue.
Composante 2 : CDMT	• Production d'une lettre de cadrage fixant le plafond de dépenses des ministères pour le budget 2011, et les plafonds de dépenses, à titre indicatif, pour 2012 et 2013. • Appui conseil aux personnels et aux cadres de la DGEP et de la DGB pour les ajustements au CDMT (cadre macroéconomique et financier, cadre de dépenses global, cadres de dépenses sectoriels).
Composante 3 : Budgétisation par programme axée sur les résultats	• Appui technique au comité fonctionnel. • Appui-conseil aux ministères dépensiers dans l'ajustement des propositions budgétaires triennales 2011-2012-2013 en fonction de la lettre de cadrage reçue en janvier 2010. • Appui-conseil aux cadres et analystes budgétaires de la DGB dans l'analyse, l'arbitrage et l'édition du budget-programme 2011-2012-2013. • Appui aux ministères dépensiers dans l'élaboration des propositions budgétaires triennales 2012-2013-2014, le cas échéant.
Composante 4 : Processus d'exécution de la dépense	• Aucune activité prévue.
Composante 5 : Évaluation de la performance	• Appui aux équipes de projet et aux gestionnaires des ministères dépensiers pour la rédaction du premier RMR (2009). • Appui aux cadres et analystes de la DGB dans l'analyse RMR 2009 produits par les ministères dépensiers. • Formation des équipes de projet et des gestionnaires des ministères dépensiers sur le concept « d'évaluation de programmes ». • Formation des cadres et des analystes budgétaires sur le concept « d'évaluation de programmes ».
Composante 6 : Application informatique SIGBUD	• Aucune activité prévue.
MESURE D'ACCOMPAGNEMENT	*ACTIVITÉS 2010*
Gestion du changement	• Aucune activité prévue.
Gestion et suivi de la réforme budgétaire	• Appui au comité fonctionnel dans la conduite des activités 2010.
Communication	• Aucune activité prévue
Formation à grande échelle	• Poursuite de la formation des personnels cibles par les formateurs algériens appuyés par les formateurs canadiens (supervision/coaching), le cas échéant.
Gestion des ressources humaines	• Aucune activité prévue